

Presidente da Câmara Municipal de Lisboa

Rec.n.º 52/A/97

Proc. P-20/95

Data:07.07.1997

Área: A1

Assunto: URBANISMO E OBRAS - PRÉDIOS DEGRADADOS - RECRIA - RUÍNAS.

Sequência: Acatada

RELATÓRIO DA ASSESSORIA

I - Descrição do Problema

A-Introdução

Determinou o Provedor de Justiça, por despacho de 19 de Fevereiro de 1995, a criação de um grupo de trabalho, ao qual foi cometida a tarefa de proceder ao estudo das causas de degradação do património residencial do município de Lisboa, a partir da observação do exercício dos poderes atribuídos às entidades públicas competentes, e da análise do quadro jurídico aplicável. A constituição daquele grupo de trabalho foi motivada pelo elevado número de queixas dirigidas a este Órgão do Estado, relativas às deficientes condições de conservação de edifícios habitacionais sitos na cidade de Lisboa, alguns dos quais ameaçando ruína ou tendo sofrido derrocada, ainda que parcial. Em termos gerais, as queixas fundadas nas más condições de habitabilidade dos imóveis têm sido apresentadas por arrendatários desses edifícios ou das suas fracções. A intervenção solicitada à Provedoria de Justiça tem em vista a realização das necessárias obras de conservação pelos proprietários, em cumprimentos de determinação camarária a tanto destinada, ou em alternativa, a execução coactiva pela câmara municipal da ordem proferida. A instrução dos processos revela que não são efectuadas pelos proprietários as obras necessárias a assegurar a manutenção das condições existentes à data da celebração do contrato de arrendamento. Intimados os proprietários pela câmara municipal a realizar as obras de conservação e reparação em falta, verifica-se, regra geral, que as ordens camarárias não são cumpridas. Mais se observa que são escassas as situações em que o município desencadeia procedimento sancionatório, verificado o incumprimento da ordem. Ao invés, a câmara municipal informa o proprietário da possibilidade de requerer apoio financeiro para a realização das obras no âmbito do programa RECRIA. Na maioria dos casos a intervenção camarária esgota-se nas sucessivas notificações dirigidas aos proprietários para a feitura das obras, precedidas da realização de vistorias com o objectivo de avaliar a situação do prédio e de ponderar a necessidade de aplicação de medidas cautelares para prevenir a onsumação de danos em pessoas e bens, encontrando-se ameaçada a segurança e solidez do edifício. As vistorias destinam-se, também, a facultar à câmara municipal os elementos necessários para a elaboração do orçamento das obras. Mais se verifica que a câmara municipal se substitui nalguns casos aos proprietários na realização das obras em falta. Contudo, é manifesta a

desproporção entre o número de intimações camarárias não cumpridas e o número de execuções coercivas municipais. Ainda que seja determinada a execução coerciva das obras e que a câmara municipal haja tomado posse administrativa do prédio, em muitos casos as obras não são efectuadas. A intervenção camarária cinge-se, em boa parte das situações, à aplicação de medidas cautelares, em especial, à interdição da utilização dos espaços públicos confinantes com os edifícios em perigo e de partes ou da totalidade dos imóveis, quando se justificarem. Ao Provedor de Justiça cumpre, antes de mais, conhecer das acções e omissões que os cidadãos imputem aos poderes públicos, motivo que leva a presente análise a incidir fundamentalmente na actividade de polícia administrativa das edificações e na política legislativa de solos urbanos. Claro está que não poderia deixar de ser ponderado um conjunto de questões concernentes ao arrendamento urbano. Com efeito, o incumprimento dos deveres locatícios em matéria de conservação habitacional condiciona decisivamente o exercício das competências de polícia administrativa das edificações. É nessa perspectiva que o estudo que se apresenta contém um capítulo dedicado ao contrato de arrendamento urbano (cap. IV), sem prejuízo das conclusões que venham a ser obtidas na instrução de um outro processo pendente na Provedoria de Justiça, circunscrito às relações de arrendamento urbano e às injustiças que frequentemente são apontadas por inquilinos e senhorios à legislação em vigor. De resto, o problema é verificado, mesmo para além da relação jurídica de arrendamento, porquanto se observam, do mesmo modo, múltiplos casos em que o proprietário não promove a adequada conservação do prédio destinado a habitação, ainda que nele resida ou que o mesmo se encontre devoluto. Todavia, em anexo ao presente estudo, são apresentadas duas notas em matéria de arrendamento urbano. O propósito desta inclusão em nada contraria a opção metodológica exposta supra, pois reportam-se a dois casos em que os poderes públicos operam directamente no âmbito das relações de locação de prédios urbanos e suas fracções: a posição de arrendatário urbano do Estado e de outras pessoas colectivas públicas e, por outro lado, o regime favorável às Instituições Particulares de Solidariedade Social, na medida em que faz recair os seus custos apenas nos senhorios, tendo este último sido objecto da Recomendação n.º 11/B/95, de 2 de Março de 1995. Certo é que o estado de degradação acentuada de numerosos prédios da cidade é agravado de dia para dia, pelo que se procura propor soluções que a muito curto trecho permitam inverter uma sequência que parece irreversível, sem, porém, deixar à margem medidas de carácter administrativo e financeiro que vêm sendo adoptadas e cujos efeitos já se podem notar. No âmbito deste estudo, e como última advertência, importará ter presentes, perante a extensão e a complexidade do problema, a diversidade das situações verificadas, seja no tocante ao estado de degradação dos imóveis habitacionais, seja quanto ao uso que lhes é conferido.

B - Alguns Contributos

A Provedoria de Justiça questionou diversas entidades acerca da questão em análise, por forma a recolher as informações e os pontos de vista das entidades públicas com competências na matéria e das entidades privadas interessadas.

1. Secretaria de Estado da Habitação

A Sua Excelência a Secretária de Estado da Habitação foi solicitada informação sobre a existência de projectos de medidas legislativas para criação de um novo regime de apoio, na forma de subsídios a fundo perdido, e crédito bonificado para recuperação de fogos degradados. Fundamentou-se esta questão nos objectivos enunciados para a política habitacional no Programa do XIII Governo Constitucional e na Lei das Grandes Opções do Plano para 1996 (Lei n.º 10-A/96, de 23 de Março). Aí se enunciava que a actuação do Governo, neste domínio, tem em vista assegurar condições e promover instrumentos para que os portugueses disponham de uma habitação condigna, que permita uma diversificada integração social e a preservação de padrões aceitáveis de qualidade ambiental, sendo para este efeito orientada a política governamental no sentido da correcção das debilidades estruturais do sector. Para prossecução deste objectivo são consideradas preferenciais as medidas relativas à política de solos, à fiscalidade, ao estímulo ao arrendamento e à melhoria do respectivo sistema, à reabilitação e conservação do parque habitacional, à redução da burocracia, à promoção da qualidade e, em particular, à erradicação das barracas e outros tipos de situações atentatórias da dignidade. Em termos institucionais as finalidades enunciadas pressupõem uma estreita colaboração entre o Governo e as Autarquias Locais, uma maior interligação com as diferentes instituições sociais e uma participação empenhada dos agentes económicos e financeiros que intervêm no sector. Entre as vertentes essenciais da política de habitação conta-se a diversificação e intensificação dos apoios à recuperação de edifícios e a reabilitação de zonas urbanas degradadas. Neste domínio os objectivos elencados são a desburocratização e diversificação dos processos de apoio e recuperação de edifícios habitacionais, a instituição de formas de crédito bonificado a conceder aos proprietários com rendimentos insuficientes e a criação de subsídios de renda para viabilizar o aumento da renda, quando os proprietários realizem as obras necessárias para garantir condições de salubridade. Adequadas à recuperação do parque habitacional existente, entre as outras vertentes essenciais da política de habitação, são enunciadas no Programa do Governo, medidas de simplificação do sistema de impostos e taxas e melhoria dos incentivos ao investimento em habitação própria e de rendimento, a análise das melhorias aos incentivos fiscais para sociedades, fundos mobiliários e de pensões e outros investidores interessados no mercado de arrendamento habitacional, a criação de estímulos para incremento da poupança-habitação e medidas no sentido de criar um subsídio familiar à habitação aplicável na aquisição e ou no arrendamento habitacional. Especificamente vocacionada para recuperação do parque habitacional existente é perspectivado no Programa do Governo, o aperfeiçoamento e eventual ampliação do RECRIA, apoio à reabilitação de zonas históricas e degradadas através da utilização de fundos comunitários. Nas informações prestadas pelo Gabinete de Sua Excelência a Secretária de Estado da Habitação, considera-se não ser alheia à situação de progressiva degradação do património habitacional a insuficiência de algumas medidas tomadas no âmbito do regime do arrendamento urbano e no âmbito do programa RECRIA. Embora aptas a fazer face ao agravamento progressivo da situação, as medidas em questão vieram a revelar-se significativamente limitadas nos seus efeitos devido à rigidez dos mecanismos instituídos e à falta de previsão de soluções complementares de financiamento relativamente ao montante das obras de conservação e beneficiação não participado a fundo perdido ao abrigo do RECRIA. Assim, sem prejuízo de outras medidas, ainda em fase de estudo, o Governo criou um conjunto de mecanismos que

reputa aptos a imprimir uma maior eficácia ao processo de renovação e reabilitação urbana. Constatam estes mecanismos dos Decretos-Lei n.ºs 104, 105, 106, publicados a 31 de Julho de 1996. Procede o primeiro dos diplomas citados à ampliação das modalidades de apoio previstas pelo programa RECRIA, instituído pelo Decreto-Lei n.º 4/88, de 14 de Janeiro, e posteriormente modificado, atentas as alterações sobrevindas ao regime do arrendamento urbano com a publicação Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro, pelo Decreto-Lei n.º 197/92, de 22 de Setembro. Assim, para além da comparticipação financeira para recuperação de fogos e imóveis arrendados actualmente existente, passa a prever-se um regime de financiamento bonificado complementar para os Municípios sempre que estes procedam, nos termos legais, à execução de obras de conservação e beneficiação nos prédios urbanos em substituição dos seus proprietários. Institui-se, também, um ónus de inalienabilidade dos imóveis a favor das câmaras municipais, nas situações referidas. A alienação do prédio ou das suas fracções autónomas que hajam sofrido obras de conservação ou beneficiação realizadas pelas câmaras em substituição dos respectivos senhorios ou proprietários encontra-se sujeita ao integral reembolso das quantias despendidas pelo órgão municipal. O Decreto-Lei n.º 105/96, de 31 de Julho, institui o Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas (REHABITA). Trata-se de um normativo legal que estabelece um regime específico de apoio exclusivamente aplicável em núcleos urbanos históricos declarados áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, nos termos do art. 41.º do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro. Pretende-se com este mecanismo, facilitar a execução de obras de conservação, de beneficiação ou de reconstrução de edifícios habitacionais e as acções de realojamento provisório ou definitivo, no caso de edifícios cuja recuperação seja inviável, no âmbito de uma operação municipal de reabilitação urbana. Por último, o Decreto-Lei n.º 106/96, vem suprir uma lacuna existente nos mecanismos legais em matéria de reabilitação urbana pelo facto de os proprietários de fracções autónomas em prédios urbanos em regime de propriedade horizontal se encontrarem impossibilitados de recorrer ao programa RECRIA. Através deste diploma institui-se o Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal (RECRIPH), ao qual têm acesso os condóminos de edifícios habitacionais construídos até à data da entrada em vigor do Regulamento Geral das Edificações Urbanas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 32 382, de 7 de Agosto de 1951, ou após essa data, cuja licença de utilização tenha sido emitida até 1 de Janeiro de 1970. O regime em apreço prevê a possibilidade de comparticipações a fundo perdido e de financiamentos a uma taxa de juro bonificada aos condóminos para a realização de obras de conservação e beneficiação nas partes comuns dos prédios e, subsidiariamente, em condições determinadas, a financiamentos bonificados para a realização de obras nas próprias fracções autónomas. Considera esta Secretaria de Estado serem os meios de comparticipação e financiamento descritos o primeiro conjunto de medidas aptas a promover a incremento da reabilitação urbana habitacional, designadamente, da melhoria das condições de habitabilidade e segurança dos prédios urbanos.

2. Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado

Atentas as atribuições de gestão e conservação do parque habitacional cometidas ao Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) foi solicitado a esta entidade que se pronunciasse sobre as causas de facto e as razões imputáveis ao regime jurídico aplicável que têm contribuído para o estado de degradação de muitos edifícios particulares destinados à habitação, em especial, no domínio de relações jurídicas de arrendamento. Entre as causas de carácter fáctico aponta o IGAPHE a antiguidade de muitos dos edifícios da cidade de Lisboa, bem como a sua falta de manutenção pelos respectivos proprietários. Do ponto de vista legal, a não realização de obras de conservação pelos proprietários-senhórios deriva da exiguidade das rendas pagas, o que conduz à impossibilidade de realização das obras por insuficiência económica, nuns casos, e noutros, à evidente falta de interesse na sua execução, atenta a nula rentabilidade do investimento. Por seu turno, os inquilinos, tendo interesse directo na realização das obras, também não dispõem de capacidade económica que lhes permita substituírem os proprietários ou suportarem grandes aumentos de renda por forma a suportar os encargos da recuperação dos edifícios. No que se reporta ao funcionamento do programa RECRIA, informou o IGAPHE que cerca de 90% dos processos referem-se a prédios sitos no Município de Lisboa, atingindo o número total de 1781, os processos analisados até Julho de 1996, relativos a todo o país. São 551, os processos em que as obras se encontram em execução e 23 os processos em análise. O prazo para aprovação pelo Instituto dos pedidos de comparticipação, nos termos do protocolo celebrado com a câmara municipal de Lisboa, é de quinze dias úteis a contar da data de entrada dos processos no IGAPHE. A dotação orçamental do ano findo para financiamentos no âmbito do programa RECRIA foi de Esc. 5.000.000.000\$00 (cinco mil milhões de escudos).

3. Câmara Municipal de Lisboa

3.1. Vereação do Pelouro da Conservação de Edifícios

Apontou a Câmara Municipal de Lisboa, ouvida através do Gabinete do Exmo. Vereador Bento Feliz, o congelamento das rendas como causa fundamental da não realização de obras de conservação pelos proprietários do parque habitacional da cidade de Lisboa. Sobre as questões formuladas pela Provedoria de Justiça, pronunciou-se aquele gabinete, facultando os seguintes dados e indicações numéricas, reportados ao período compreendido entre 1991 e 1996: Dirigiram os serviços camarários 9.910 intimações a proprietários, ao abrigo dos arts. 9.º, 10.º, 12.º e 115.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 38.382, de 7 de Agosto de 1951 (RGEU). Foram efectuadas cerca de 50 intimações para demolição por ameaça à segurança das edificações nos termos previstos no art. 10.º, 1.º parágrafo, do RGEU. As intimações acatadas pelos proprietários perfazem o número de 687, de acordo com os dados facultados pela Divisão de Fiscalização do Departamento de Conservação de Edifícios e Obras Diversas. Foi verificado terem sido realizadas obras, mediante recurso ao apoio financeiro concedido no âmbito do programa RECRIA, em cumprimento de determinação municipal, por 565 proprietários. A Câmara Municipal de Lisboa adjudicou, ao todo, e com referência ao período designado, 126 empreitadas de obras coercivas. A Divisão de Recuperação de Edifícios Particulares lavrou 215 autos de posse administrativa, aos quais acrescem 53 autos da iniciativa da Divisão de Conservação. A dotação orçamental da

Divisão de Recuperação de Edifícios Particulares para realização de obras coercivas per fez Esc.1 258 268 000\$00. Foram detectadas pela Divisão de Fiscalização 597 situações de risco iminente para a segurança de pessoas e bens, em vistorias realizadas. No que se reporta às medidas adoptadas a fim de prevenir a consumação de danos, procede a câmara municipal ao escoramento de edifícios, ao emparedamento total ou parcial de edificações, ainda que restrito a casos de perigo de incêndio e de prédios devolutos, à interdição de espaços e vias públicas confinantes com edifícios em perigo, bem como à interdição da utilização de partes ou da totalidade das edificações e ao despejo sumário de pessoas e bens. Não lograram os serviços camarários quantificar as medidas cautelares aplicadas nos últimos cinco anos. Sobre os procedimentos de actuação coerciva, esclareceu a câmara municipal dirigir-se a intervenção municipal, prioritariamente, aos prédios classificados na escala A, em função do risco de acidente, de acordo com os critérios de definição do Despacho n.º 4/P/85. Nos termos do citado despacho, perante o elevado número de processos em curso, e tendo em vista a actuação coerciva municipal, ao abrigo do art. 166.º do RGEU, e a impossibilidade de intervenção a curto prazo por parte da câmara municipal, cumpria "estabelecer tão rapidamente quanto possível uma escala de prioridades de intervenção graduada em função do risco da ocorrência de acidentes graves (...)". Foi determinada a classificação, no que se reporta aos procedimentos de obras coercivas, dos riscos de acidente segundo uma escala A, B e C. A escala A abarca as situações de "risco iminente de acidente por instabilidade da construção ou partes desta", a escala B reporta-se a "situações graves de insalubridade que não afectam contudo, de forma imediata, a estabilidade da construção", por fim, compreende a escala C as "situações de insalubridade ou instabilidade com tendência a agravar-se mas que não constituem risco imediato". Em conformidade, hão-de os autos de vistoria para organização de processo de obras coercivas, conter descrição da situação do prédio, referência à classificação dos riscos de acidentes e escala correspondente, bem como descrição do estado global do edifício. Devem os técnicos pronunciar-se, em especial, sobre a recuperabilidade do edifício, os elementos estruturais de maior risco e as causas de insalubridade. Além do mais, devem ser discriminadas, com indicação de prioridade, as obras de intervenção a executar. É, do mesmo modo, determinada a ordenação, por grau de prioridade, dos autos de vistoria elaborados em data anterior à da publicação do despacho. Na prática a intervenção camarária dirige-se, preferencialmente, às situações em que "se constata manifesta insalubridade e/ou insegurança de pessoas e bens, nomeadamente quando existe risco de instabilidade do imóvel e ainda nos prédios cuja taxa de ocupação é maior". Em reunião realizada nas instalações da Provedoria de Justiça em 25.03.1996, declarou a directora do Departamento de Conservação de Edifícios e Obras Diversas que entre prédios cujo estado de degradação seja similar, é concedida preferência ao imóvel com taxa de ocupação mais elevada. A respeito de uma das queixas apresentadas na Provedoria de Justiça, foi afirmado não prever a câmara municipal a execução coerciva das obras reclamadas, por se verificar uma acentuada desproporção entre o respectivo custo e a taxa da ocupação do imóvel. Mais foi declarado que, salvo casos pontuais, nomeadamente intervenções ditadas por razões conjunturais, a câmara municipal delibera realizar obras coercivas, no tocante a prédios de risco A. Quanto a esta categoria de imóveis, a câmara municipal distingue diferentes estádios de degradação e perigo de ruína. A percentagem de obras coactivas de reparação de canalizações é insignificante, porquanto tais obras apenas têm lugar em casos

extremos. Foi, também, respondido que, por falta de verba, apenas no início do ano de 1996, foi iniciada a execução de obras coercivas relativas a empreitadas adjudicadas nos anos de 1993 e de 1994. Ao intimar os proprietários para a realização de obras de beneficiação e reparação, a câmara municipal fixa prazos de 15 ou 30 dias. A DMPGU condiciona a aprovação de projectos de demolição de edificações arrendadas e ocupadas, a prévia desocupação. Os serviços municipais não possuem indicação quantitativa das edificações que ruíram nos últimos cinco anos. Questionada sobre as posturas e regulamentos municipais que dispõem acerca da matéria objecto do presente processo, indicou a câmara municipal ser a sua actuação pautada pelas normas aplicáveis do Regime do Arrendamento Urbano, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro (RAU), e do Regulamento Geral das Edificações Urbanas, bem como ainda pelas orientações fixadas no Despacho n.º 2/DSO/DFCCEP/86 e no Despacho n.º 4/P/85. O Despacho n.º 2/DSO-DFCCEP/86 define os procedimentos a adoptar quando sejam detectadas obras ilegais, distinguindo, para esse efeito, consoante a natureza da obra e a gravidade da lesão do interesse público. Pedidas informações relativas a programas de intervenção directa de obras em áreas urbanas definidas, foi esclarecido que a Divisão de Recuperação de Edifícios Particulares definiu como áreas de intervenção prioritária, as zonas correspondentes à Baixa Pombalina, à Praça dos Restauradores, à Praça do Chile, à Praça José Fontana e à Av. Almirante Reis. Mais foi adiantado terem sido celebrados protocolos com as várias juntas de freguesia nos termos dos quais são as mesmas competentes para realizar pequenas obras de conservação e reparação, nomeadamente nas canalizações e coberturas dos prédios. No tocante a programas de financiamento a obras particulares para recuperação de edifícios, refere a câmara municipal constituir o RECRUA o único programa utilizado, quer pela câmara, quer pelos proprietários.

3.2. Vereação do Pelouro da Habitação, Segurança, Pessoas e Bens

Tendo sido pedidos esclarecimentos sobre um anunciado projecto da Câmara Municipal de Lisboa com vista à definição de um regime legal de gestão administrativa de terrenos e edifícios, o qual mereceu referência nos meios de comunicação social, o Exmo. Senhor Vereador ..., em resposta, veio dar a conhecer o teor do ofício n.º ..., remetido a Sua Excelência o Ministro do Equipamento Social. É exposta ao Governo a questão dos prédios urbanos devolutos e sem utilização por período prolongado, reclamando a necessidade de adopção de medidas legislativas adequadas que permitam uma intervenção eficaz dos municípios. Propõe-se ao Governo que pondere, em sede de revisão legislativa dos regimes aplicáveis, o seguinte: A. A tributação das fracções edificadas utilizáveis, mantidas devolutas, pelo valor presumível do rendimento que poderiam gerar; B. Quanto aos prédios constituídos por lotes vagos ou edifícios irrecuperáveis e totalmente devolutos, a instauração do procedimento que se descreve: «1. As Câmaras Municipais deveriam poder notificar os proprietários estabelecendo um prazo para início de obras de construção ou reconstrução de acordo com os normativos urbanísticos aplicáveis. 2. Decorrido tal prazo sem que tivesse iniciado as obras, o proprietário seria notificado da posse administrativa com intenção de expropriação. 3. O prédio seria, de seguida, colocado em hasta pública com a condição do adquirente assegurar, através de garantia bancária, o início das obras no prazo estabelecido. 4. O produto da hasta pública (deduzido dos encargos administrativos)

seria colocado à disposição do proprietário inicial, como pagamento da expropriação». 4. Associação Lisbonense de Proprietários Inquirida sobre as razões, tanto de facto e de direito aplicável que não permitem impedir eficazmente a degradação dos edifícios habitacionais em Lisboa, a Associação Lisbonense de Proprietários vem reconduzir o problema da ruína e elevada deterioração do parque imobiliário residencial de Lisboa às regras e modo de funcionamento do arrendamento em Portugal, afirmando que "de facto, arrendamento e derrocada formam um todo indissociável". Considerando as queixas dos proprietários relativas aos valores irrisórios das rendas (o que se deve ao binómio congelamento de rendas/inflação) e as queixas dos inquilinos, que referem a impossibilidade de pagamento de rendas mais altas, a Associação aponta a falta de informação como um factor que tem obstado a um estudo aprofundado sobre o assunto, não deixando, porém, de concluir que "as rendas ruinosas só podem gerar cidades em ruínas", o que considera provado remetendo para um estudo elaborado por Artur Soares Alves, *O Congelamento das Rendas Urbanas*, Edição CNAPI, Lisboa, 1995). Os proprietários lisboenses pretendem que lhes seja dado um tratamento equivalente ao de outros agentes económicos, com a possibilidade de tornar rentáveis os investimentos em património locativo e sem o encargo de uma função assistencialista a favor dos arrendatários (traduzida nos baixos valores da generalidade das rendas praticadas). Mais chamam a atenção para o facto de as imposições de obras de reabilitação e renovação não deverem envolver despesas excessivas e exigências gravosas, atento os valores das rendas. Como ponto de partida, submetem à consideração do grupo de trabalho as seguintes questões: 1. Quantos são os prédios em risco de ruir, nos próximos três anos? 2. Qual o prejuízo líquido que um prédio representa para o seu proprietário, ao longo das últimas décadas, dado o congelamento das rendas e a inflação? 3. Qual a percentagem dos rendimentos dos agregados familiares afecta à renda, com base em dados exactos, que actualmente se desconhecem? 4. Quais as situações de pobreza real dos senhorios? 5. Qual o custo estimado e a quem beneficia a execução de obras de restauro pelo Estado em edifícios sitos nas zonas nobres da cidade, substituindo-se aos proprietários? Conclui a Associação Lisbonense de Proprietários que a situação actual dos imóveis arrendados se revela muito injusta.

5. Associação dos Inquilinos Lisbonenses A posição da Associação dos Inquilinos Lisbonenses quanto às razões determinantes da degradação do parque habitacional de Lisboa e os frequentes desmoronamentos de edifícios nele compreendidos assenta nos motivos que, em síntese, se descrevem. Considera esta Associação que a não realização de obras periódicas ao nível de telhados, canalizações e esgotos, de que decorrem danos nas paredes, soalhos, tectos e instalação eléctrica, entre outros, é a principal causa da degradação do parque imobiliário. A falta de actuação atempada do proprietário ou da câmara municipal, em substituição daquele, contribui para o agravamento da situação do edifício, que pode culminar na sua derrocada. São apontadas, ainda, actuações e omissões ilícitas por parte dos proprietários, como o facto de contarem, à partida, com a falta de intervenção municipal, e a criação de condições para a degradação do edifício, como a retirada de telhados ou a manutenção de fogos devolutos com as janelas abertas para acelerar a deterioração das estruturas. Quanto à legislação vigente (RAU e RGEU), refere a Associação de Inquilinos que a mesma se caracteriza pela falta de simplicidade e clareza. Como exemplo, chama-se a atenção para o facto de ter vantagem o senhorio na imposição camarária de realização de obras, porquanto a mesma prevê a actualização das rendas (arts. 13.º e 38.º, do RAU). Ainda no âmbito de

aplicação do Regime de Arrendamento Urbano, é referida a inexistência de um sistema de resolução de conflitos e de controle da natureza e valor das obras realizadas pelo proprietário, surgindo dúvidas quanto à entidade a recorrer - o Tribunal ou a Comissão Especial prevista no art. 36.º, do Decreto-Lei n.º 321-B/96, de 29 de Agosto. No tocante ao RGEU, considera a Associação que o mesmo contempla uma actuação ineficaz e tardia do município. Ineficaz, dado o incumprimento generalizado das intimações camarárias para a realização de obras. Tardia, porque só se verifica a actuação camarária após solicitação; não ocorre uma actuação preventiva. Conclui esta Associação pela necessidade de reformulação da legislação e, conseqüentemente, da actuação das entidades envolvidas. Assim, é proposto que a legislação seja revista por forma a permitir uma maior celeridade nos processos de obras coercivas, e prever um maior controlo sobre a execução das obras e as referidas actuações intencionais com vista à degradação do imóvel. Espera-se, ainda, uma actuação mais eficaz por parte do município, em sede preventiva (fiscalizações periódicas e quando solicitadas; registo municipal no livro de obras de todas as intervenções em cada edifício, sobretudo ao nível das obras no telhado, canalizações e esgotos) e em sede repressiva (aplicação de coimas; ocupação do imóvel; responsabilização do proprietário por danos causados).

6. Associação dos Promotores Imobiliários

Foi a Associação dos Promotores Imobiliários (API) questionada sobre as razões de facto e de direito que determinam a degradação e os frequentes desmoronamentos de edifícios do parque habitacional de Lisboa. Em resposta, manifestou a Associação auscultada o entendimento de que as raízes do problema assentam em dois núcleos, o quadro legal, em particular, do arrendamento, sector que regista elevada taxa de ocupação habitacional, e a falta de um sistema adequado de financiamento de habitação. No tocante ao enquadramento jurídico do contrato de arrendamento, identifica a API a prorrogação forçada do contrato e o congelamento e controle administrativo das rendas como as principais causas do fraco investimento no sector imobiliário. E acrescenta que Portugal constitui, entre os países da Comunidade Europeia, aquele que regista despesas menos significativas no campo da habitação. Acresce que, na generalidade dos países europeus, domina a promoção pública de habitação em regime de arrendamento, ao invés do que sucede em Portugal em que o parque locativo é gerido, fundamentalmente, por particulares, predominando, claramente, a iniciativa privada. Os factores de actualização extraordinária das rendas, introduzidos pela Lei n.º 46/85, de 20 de Novembro, não contribuíram, de forma significativa, para o restabelecimento da debilitada confiança no mercado de arrendamento nem para o reajustamento entre a oferta e a procura. A reforma legislativa operada em 1990, com o Regime do Arrendamento Urbano, tem-se revelado, também ela, insuficiente perante os efeitos do prolongado congelamento das rendas em termos económicos e sociais. Apesar dos passos dados com a consagração dos contratos de arrendamento de duração limitada por períodos mínimos de cinco anos e da faculdade de estipular livremente o valor das novas rendas, verifica-se que a larga maioria dos arrendamentos são, ainda, de duração ilimitada, com preços desajustados do valor a preços de mercado. Os coeficientes de actualização ordinária ficam muito aquém da inflação. Tais circunstâncias acarretam o aumento da procura da habitação em regime de arrendamento,

em detrimento da aquisição de habitação, e a diminuição da oferta do arrendamento. Os proprietários não auferem rendimentos prediais que cubram as despesas de reparação dos imóveis, pelo que se abstêm de realizar obras de conservação. Com a degradação dos prédios, diminui o número de locais que ofereçam condições de habitabilidade e, por conseguinte, também a oferta; os inquilinos procuram nova habitação, pelo que se acentua o desajustamento entre a oferta e a procura. Considera a API que o congelamento de rendas estimulou as demolições para construção de imóveis destinados a serviços ou a habitações isentas de condicionamentos no primeiro arrendamento. São, também, apontadas como consequências do controlo das rendas a fixidez residencial, a «transferência forçada de rendimentos de senhorios para inquilinos, transferência, essa, que, naturalmente abstrai dos rendimentos dos vários actores envolvidos, com as inerentes distorções económicas e injustiças sociais gritantes». O diminuto preço do locado propicia a retenção de casas não habitadas pelos inquilinos. Verifica-se, por outro lado, que muitos senhorios mantêm fogos devolutos por não confiarem no mercado de arrendamento. Por virtude dos baixos níveis das rendas, o Estado perde, no domínio da tributação dos rendimentos prediais, milhões de contos, que, de outro modo, poderia canalizar para o mercado fundiário. Também o regime da transmissão do arrendamento manifesta a iniquidade do sistema. Como solução aponta-se «a liberalização ou, pelo menos, a correcção substancial das rendas antigas, por forma a potenciar o encontro entre a oferta e a procura, uma maior mobilidade residencial e a criação de adequadas condições de preservação e conservação do património», em articulação com a atribuição de «subsídios sociais de apoio às camadas sociais de mais baixos rendimentos, à semelhança do que foi efectuado, aliás, noutros países.» Recorde-se, a esse respeito, que uma grande parte dos arrendatários antigos é composta de idosos e reformados, camadas sociais de notória debilidade económica. São apontadas outras insuficiências do quadro legal no que toca à preservação do parque habitacional, tais como, a não consagração da plena repercutibilidade pelo senhorio, na renda, do custo das obras de conservação e reparação; a impossibilidade legal de proceder ao aumento de renda por motivo de obras, sem acordo do inquilino; a inexistência de subsídios de renda para fazer face a situações de aumentos compensatórios de renda por realização de obras. São, do mesmo modo, referidas as dificuldades legais e processuais despejo nas situações em que o senhorio pretenda alterar ou ampliar o locado (Lei n.º 2088, de 3 de Julho de 1957). Considera a API constituir o programa RECRUA o único incentivo legal à conservação dos prédios, ainda que de eficácia limitada por não ponderar o legislador, ao traçar o respectivo regime, a repercussão dos valores despendidos nos valores das rendas. E, denotando as insuficiências do actual sistema de realização de obras adianta, «em qualquer caso, e no quadro de uma reforma séria do sistema, os senhorios, em nome de elementares princípios de justiça, só poderão ser obrigados a efectuar obras cujos custos não excedam o normal rendimento dos prédios, isto de acordo com o princípio da adequada proporção entre o direito do proprietário à rentabilidade do seu investimento e uma adequada estabilidade na permanência e no custo da renda.» No entender da API concorrem para a degradação dos prédios urbanos motivações de ordem cultural, económica e jurídico-política. «A salvaguarda do património é, em primeiro lugar, uma questão cultural. Entre nós, só em anos recentes, surgiram sinais de uma tomada de consciência sobre a importância vital da preservação e reabilitação do património. As iniciativas provêm, regra geral, das camadas mais jovens da população e

visam a defesa do património histórico, arquitectónico e paisagístico. Mas este movimento ainda não chegou decisivamente ao património habitacional. (...) As estatísticas dizem-nos que os gastos com a conservação e a reabilitação do património habitacional não ultrapassam, anualmente, 5% do investimento total do sector. Em França e Itália essa percentagem alcança, actualmente, entre 35% e 40%. Uma recomendação do Conselho da Europa, de 1975 (Carta de Amsterdão), estabelece que os fundos públicos dotados à reabilitação nos Centros Urbanos deverão ser pelo menos equivalentes aos destinados a nova habitação». A respeito do segundo núcleo do problema, o sistema de financiamento da habitação, considera a API como vocacionados para o investimento em prédios de rendimento os «investidores institucionais», tais como os fundos de pensões, as companhias de seguros, os bancos, os grandes proprietários imobiliários, os grandes grupos comerciais e industriais. Ao investimento fundiário podem, também, existindo as necessárias condições de segurança e rentabilidade, ser afectas reservas das autarquias locais, com reflexos na dinamização da preservação do património. Não só no campo do mercado do arrendamento, mas, do mesmo modo, no mercado de compra de casa se verificam elevados níveis de carência imobiliária. Salienta a API a insuficiência manifesta do actual sistema de financiamento à habitação, que não comporta incentivos adequados ao arrendamento ou à aquisição de casa, nem à execução de um empreendimento imobiliário. E, a este propósito, aduz existirem, tão só, medidas esparsas, na «ausência de um verdadeiro sistema de poupança habitação, ou seja um sistema financeiro-fiscal vocacionado para a canalização e mobilização de poupanças para a habitação (...). O sistema fiscal não atende aos sacrifícios necessários à compra ou ao arrendamento de habitação e, ao mesmo tempo, não estimula os proprietários a arrendarem os seus prédios. Independentemente da insipiência desta realidade nos Impostos sobre o Rendimento, que de tão óbvia não merece sequer comentários, repare-se como a propriedade se revela um bem precioso nos cálculos de qualquer Ministro das Finanças - Sisa, Contribuição Autárquica, Imposto sobre Sucessões e Doações. A urgência da criação de um tal sistema integrado e coerente de apoio à procura e à oferta privada é sobrelevada pelo facto de, de acordo com dados do INE (Instituto Nacional de Estatística), e no universo dos últimos trinta anos, a Oferta de Habitação se ter distribuído da seguinte forma - Sector Cooperativo - 2,2%, Sector Público - 8,9% e Sector Privado - 88,9%.» Após observar que os esforços no domínio de parque habitacional se concentram, fundamentalmente, na construção de novas habitações, em detrimento da reabilitação e da conservação, propõe a API a criação de incentivos à promoção imobiliária, de subsídios e bolsas destinados à formação de técnicos na área de reabilitação por forma a colmatar a actual escassez de conhecimentos em matéria de recuperação do património habitacional, a adopção de uma política fiscal que tenda a beneficiar a recuperação em confronto com a construção «ex novo». No âmbito do procedimento de demolição para aumento do número de fogos ou para ampliação, aponta a necessidade de simplificar a aprovação de projectos de demolição e de imprimir maior celeridade ao processo, em particular em situação de ruína iminente, nas quais importa encontrar soluções que promovam o realojamento, em tempo adequado, das famílias que ocupam edifícios à beira da derrocada. Impõe-se melhorar a eficácia da gestão do património público habitacional, através da sua profissionalização e por forma a acentuar a intervenção das entidades públicas nas franjas mais deterioradas do parque habitacional.

Apela a API ao estabelecimento de mecanismos de adequada cooperação entre o Estado e a câmara municipal.

7. Associação dos Empresários da Construção e Obras Públicas

A contribuição da Associação dos Empresários da Construção e Obras Públicas (AECOPS) para o objecto do estudo em análise traduziu-se no envio, para consulta, de um projecto elaborado pela Associação para o Relançamento da Habitação pelo Arrendamento, já submetido à apreciação da Secretaria de Estado da Habitação. Reportando-se aos resultados do «Censos 91» sobre habitação (efectuado pelo Instituto Nacional de Estatística no ano indicado), a Associação refere os problemas inerentes ao défice de fogos para habitação (mais de meio milhão), à situação do património habitacional, envelhecido e degradado, e ao facto de cerca de 80% dos proprietários ocuparem a sua própria casa. Quanto a este último aspecto, ilustrado também com a redução verificada nos últimos anos de casas arrendadas, considera a mesma Associação que a rigidez do regime legal do arrendamento que vigorou até 1990, conjugada com o congelamento das rendas, «ditou a morte do arrendamento urbano em Portugal». Especificamente sobre o objecto do presente estudo, é dito que «um dos problemas pior quantificados, sobre o qual pouco se sabe e que está relacionado com a evolução que acabámos de descrever, diz respeito ao estado de conservação do parque habitacional existente. Da análise do Censos 91 é possível reter algumas informações relevantes: - dos cerca de 4,1 milhões de alojamentos clássicos existentes, quase 450 mil encontravam-se vagos em 1991, dos quais 41 mil aguardavam demolição, 84,6 mil para venda, 50,5 mil para arrendar, e sobre os restantes 264 mil não se conhecia o destino provável; - dos cerca de 3 milhões de alojamentos clássicos ocupados como residência habitual, mais de 746 mil tinham sido construídos antes de 1945 (dos quais 378,7 mil tinham sido construídos antes de 1919). Como os censos não fornecem nenhuma informação sobre o estado de conservação do parque habitacional existente, a observação empírica e a conjugação destas duas informações permitem supor que ascendem a umas largas centenas de milhar os fogos que carecem de reabilitação (só na cidade de Lisboa as chuvas do último inverno provocaram a derrocada de umas dezenas de edifícios). Por outro lado e como não estão disponíveis elementos que permitam quantificar e qualificar os problemas existentes de reabilitação, assumimos no presente estudo que o valor médio de reabilitação desses fogos se aproxima do custo de construção de fogos novos». Entre as propostas da Associação com vista a alcançar o objectivo de relançamento da habitação pelo arrendamento através do aumento anual da produção de fogos (quer novos, quer resultantes da reabilitação de parte dos já existentes), contam-se a adopção de medidas concretas no plano jurídico (a flexibilização do regime do arrendamento e a actualização das rendas), no plano fiscal e financeiro (desde a redução de impostos à criação de incentivos fiscais para as actividades ligadas à construção e ao arrendamento de edifícios e fracções) e no plano empresarial (nomeadamente através de acções de formação de pessoal e de modernização empresarial). Em conclusão, o contributo das diversas entidades públicas e privadas auscultadas traduz-se nos aspectos seguintes: a) Pela Secretaria de Estado da Habitação foi dada ênfase ao conjunto de medidas de apoio na forma de subsídios a fundo perdido e crédito bonificado para recuperação de fogos degradados, decorrentes quer da ampliação do programa

RECRIA, quer da criação de um regime específico de apoio para núcleo urbanos históricos declarados áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística (REHABITA) e para edifícios antigos em propriedade horizontal (RECRIPH). b) Pelo Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado foi apontada como a principal causa de degradação do património habitacional a não realização de obras de conservação dos edifícios, o que se fica a dever fundamentalmente à exiguidade das rendas, o que justifica a impossibilidade de realização das obras, por insuficiência económica, nuns casos, e noutros pela evidente falta de interesse na sua execução, atenta a nula rentabilidade do investimento. Também os inquilinos não dispõem de capacidade económica que lhes permitam suportar os custos das obras, quer substituindo-se aos proprietários, quer mediante repercussão no valor das rendas. c) A Câmara Municipal de Lisboa, através da Vereação do Pelouro da Conservação de Edifícios, aponta, também, o congelamento das rendas como causa da falta de preservação dos imóveis. Sobre os procedimentos de execução coerciva, foi informado que a intervenção municipal se dirige, prioritariamente, aos prédios considerados em situação de risco iminente de acidente por instabilidade da construção ou partes desta. Como critério acessório da actuação municipal, releva, também, a taxa de ocupação do imóvel. Não obstante constituírem estes prédios uma ameaça à segurança pública, não se verifica em todas as situações uma intervenção apta a remover o perigo, seja através da realização de obras, seja por aplicação de medidas cautelares, designadamente, a interdição da utilização de partes ou da totalidade das edificações, bem como dos espaços e vias públicas confinantes ou o despejo sumário dos ocupantes. As insuficiências de índole orçamental foram apontadas como justificação quer para o não exercício do poder de substituição dos proprietários na conservação dos prédios, quer para a excessiva demora dos procedimentos de execução coerciva. A título exemplificativo, refira-se que apenas no início do ano de 1996 foi iniciada a execução de obras relativas a empreitadas adjudicadas nos anos de 1993 e 1994. Não foram disponibilizados quaisquer dados relativos ao número de imóveis carecidos de imediata intervenção, não possuindo, inclusive, a câmara municipal indicação quantitativa relativa às edificações que ruíram nos últimos cinco anos. A insuficiência dos elementos de facto fornecidos não permite uma apreciação rigorosa do exercício dos poderes camarários. d) O vereador do Pelouro da Habitação, Segurança, Pessoas e Bens, fez referência a um projecto de medidas legislativas, apresentado ao Governo, com vista à definição de um regime de gestão administrativa de terrenos e edifícios. Consiste esta proposta na atribuição às câmaras municipais do poder de expropriar os prédios, irrecuperáveis e devolutos, cujos proprietários não tivessem cumprido as intimações camarárias para realização de obras. Uma vez expropriado, o prédio seria, em seguida, colocado em hasta pública com a condição de o adquirente assegurar, através de garantia bancária, o início das obras no prazo estabelecido. O produto da alienação, deduzido dos encargos administrativos, seria colocado à disposição do proprietário inicial, como forma de pagamento da indemnização. e) A Associação Lisbonense de Proprietários reconduz o problema da degradação e ruína do património residencial ao regime do arrendamento urbano, dado o carácter vinculístico do contrato e, sobretudo, o valor irrisório das rendas, em virtude das políticas de congelamento e limitação das rendas. A Associação considera ainda injusto o cometimento de uma função assistencialista dos senhorios para com os arrendatários, traduzida no baixo valor das rendas, e desproporcionadas as imposições de realização de obras de beneficiação, quando

impliquem despesas excessivas e exigências gravosas. A falta de informação sobre os problemas é apontada também como uma das causas da insuficiência de soluções encontradas. f) A Associação dos Inquilinos Lisbonenses considera que o estado de degradação das casas em Lisboa se fica a dever ao não cumprimento, por parte dos proprietários, do dever de realização de obras periódicas de conservação, a que acresce a imputação aos proprietários de actuações e omissões ilícitas potenciadoras da degradação dos imóveis. Por outro lado, a actuação camarária é tardia e ineficaz. São apontadas causas de ordem legal, como a falta de clareza do RAU e o RGEU, em especial no que concerne aos conflitos relativos à natureza das obras e ao valor das rendas, pelo que se sugere a alteração daqueles diplomas. g) Para a Associação dos Promotores Imobiliários, as raízes do problema assentam em dois núcleos: o quadro legal, em particular, a prorrogação forçada do contrato de arrendamento e o congelamento das rendas, e a falta de um adequado sistema de financiamento à habitação. Neste âmbito, salienta-se a insuficiência dos montantes gastos com a conservação e reabilitação do património habitacional, que não ultrapassam, anualmente, em Portugal, 5% do investimento total do sector, ascendendo, em França e Itália, a 35% e 40%, respectivamente. Os efeitos decorrentes dos aspectos negativos enunciados não foram, no entender da Associação, devidamente corrigidos com a publicação do RAU, já que sendo a larga maioria dos arrendamentos ainda de duração ilimitada, os coeficientes de actualização anual das rendas ficam muito aquém da inflação. Quanto à existência de fogos devolutos, considera a API que o diminuto preço do locado propicia a retenção de casas não habitadas pelos inquilinos e a falta de confiança no mercado de arrendamento explica o estado de abandono a que são votadas pelos respectivos proprietários. Como insuficiências de ordem legal são também apontadas a não consagração da plena repercutibilidade pelo senhorio, na renda dos custos das obras de reparação e a inexistência de subsídios de renda para fazer face a situações de aumentos compensatórios de renda por motivo de obras. Propõe a API a criação de incentivos à promoção imobiliária, de subsídios e bolsas destinados à formação de técnicos na área da reabilitação e a adopção de uma política fiscal que privilegie a recuperação em confronto com a construção de novas edificações. h) A Associação dos Empresários da Construção e Obras Públicas enviou um projecto elaborado e apresentado ao Governo com vista ao Relançamento da Habitação pelo Arrendamento. As propostas foram efectuadas com base em dados contidos no «Censos 91» sobre habitação, realizado pelo Instituto Nacional de Estatística, pese embora a sua manifesta insuficiência para a avaliação do problema. A comparação dos dados disponíveis permite à Associação considerar que o património residencial encontra-se muito degradado e o valor médio de reabilitação dos fogos aproxima-se do custo de construção de fogos novos. São feitas várias propostas para estimular a actividade de construção e de reabilitação de casas para arrendar, que passam pela flexibilização do regime de arrendamento e por incentivos de ordem fiscal e financeira.

II - O Direito Constitucional à Habitação

A - Os Imperativos Constitucionais

Não se pode deixar de ter presente, nesta análise, a importância que à necessidade habitacional é conferida pelo ordenamento jurídico-constitucional, bem como a forma da sua concretização no âmbito do sistema de direitos fundamentais. Independentemente da

concepção adoptada quanto ao valor do direito à habitação, parece incontestável dever reconhecer-se que a habitação é fundamental ao desenvolvimento da pessoa humana. Entre os direitos económicos, sociais e culturais, a Constituição inseriu, no art. 65.º, o direito à habitação. O n.º 1 dispõe que, «todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e familiar». O n.º 2 do mesmo artigo enuncia os deveres que incumbem ao Estado para garantir este direito: programar e executar uma política de habitação, incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações tendentes à resolução dos seus problemas habitacionais, estimular a construção e o acesso à habitação própria. Para além destas obrigações positivas, o n.º 3 do preceito incumbe ao Estado a tarefa de adoptar uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria. Nos termos do n.º 4, para plena efectivação deste direito, devem o Estado e as autarquias locais exercer efectivo controlo do parque imobiliário, expropriando, para tal efeito, os solos urbanos que se revelem necessários e definindo o respectivo direito de utilização. No n.º 1 do art. 65.º, enuncia o princípio de que todos têm direito a uma habitação condigna que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar. Como reconhece o Tribunal Constitucional o preceito em causa «reconhece a todos os cidadãos o direito a uma morada decente, para si e para a sua família; uma morada que seja adequada ao número de membros do respectivo agregado familiar, por forma a que seja preservada a intimidade de cada um deles e a privacidade da família no seu conjunto; uma morada que, além disso, permita a todos viver em ambiente fisicamente sã e que ofereça os serviços básicos para a vida da família e da comunidade» (Acórdão n.º 131/92, de 01.04.1992, in *BMJ*, n.º 416, p. 166). O direito fundamental em análise é, assim, não apenas um direito individual, mas também um direito das famílias, aparecendo instrumentalizado à possibilidade de exercício dos direitos à intimidade da vida privada e familiar (CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed., Coimbra, 1993, p. 345). No tocante à respectiva natureza, sintetiza o Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 346/93, de 12.05.1993 (in *BMJ*, n.º 427, pp. 175 e ss.), as diferentes concepções existentes. Refere que, «autores há que entendem que o direito à habitação, enquanto direito fundamental de carácter social, tem uma dupla natureza: por um lado, configurar-se-ia como um direito análogo a direitos, liberdades e garantias (cfr. art. 17.º da Constituição), na medida em que tutelasse os cidadãos contra a privação arbitrária de habitação ou contra o impedimento na obtenção de uma habitação (tratar-se-ia de um direito negativo ou de defesa, determinado um dever de abstenção do Estado e de terceiros); por outro lado, e numa dimensão positiva, configurar-se-ia como um direito a prestações do Estado, traduzindo-se na exigência das medidas e prestações estaduais adequadas a realizar tal objectivo (...). Outros autores consideram que o direito à habitação, enquanto direito fundamental de cariz social não apresenta uma dupla natureza, antes se configura como pretensão jurídica tendo como objecto «prestações não vinculadas», visto que as normas que o prevêem contém simplesmente directivas ao legislador, sendo normas impositivas de legislação, «não conferindo aos seus titulares verdadeiros poderes de exigir, porque apenas indicam ou impõem ao legislador que tome medidas para uma maior satisfação ou realização concreta dos bens protegidos(...)» Independentemente de saber se o direito à habitação se deve conceber como um verdadeiro direito subjectivo ou, antes, como um direito a uma "prestação não vinculada"

que se deva reconduzir a uma mera pretensão jurídica (neste sentido ANDRADE, J. C. Vieira de, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Coimbra, 1985, pp. 205 e 209), importa realçar que este não confere aos particulares posições jurídicas activas que lhes permitam exigir prestações efectivas, já que o preceito que o consagra não é directamente aplicável, nem exequível por si mesmo. E, na esteira da jurisprudência constitucional (cfr. Acórdãos n.ºs 130/92 e 131/92, in *DR*, 2.ª série, n.º 169, de 24.07.1992, Acórdão n.º 311/93, de 28.04.1993, in *BMJ*, n.º 426, p. 93, Acórdão n.º 346/93, de 12.05.1993, cit.), se dirá que o grau de realização deste direito depende das opções que o Estado tomar em matéria de política de habitação. «Está-se perante um direito cujo conteúdo não pode ser determinado ao nível das opções constitucionais, antes pressupõe uma tarefa de concretização e mediação do legislador ordinário e cuja efectividade está dependente da "chamada reserva do possível" (Vorbehalt des Möglichen), em termos políticos, económicos e sociais (cfr. J. J. Gomes Canotilho, *Constituição Dirigente e Vinculação do legislador*, Coimbra, Coimbra Editora, 1982, p. 365, e tomemos a sério os direitos económicos, sociais e culturais, separata do número especial do *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - Estudos em homenagem ao Professor Doutor António de Arruda Ferrer Correia - 1984*, Coimbra, 1989, pág. 26: J. C. Vieira de Andrade, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Coimbra, Almedina, 1987, págs. 199 e segs. e 343 e segs.)» (acórdão do Tribunal Constitucional n.º 131/92, cit.). Sendo um direito que corresponde a um fim político de realização gradual (ANDRADE, J. C. Vieira de, ob. cit., p. 201), a concretização do direito à habitação é uma tarefa que a Constituição comete ao Estado, às regiões autónomas e aos municípios. São estes os sujeitos passivos deste direito «...e nunca ao menos em princípio, os proprietários das habitações ou senhorios» (Acórdãos n.ºs 131/92, e 346/93, de 01.04.1992 e 12.05.1993, cit.). Condição necessária de garantia do direito à habitação é o controlo público do parque imobiliário e a intervenção pública nos solos urbanos, que o art. 65.º n.º 4, comete ao Estado e às autarquias locais. Como instrumentos do controlo do parque imobiliário a Constituição põe à disposição do Estado e das autarquias locais a expropriação de solos e a definição do regime da respectiva utilização. O solo é o suporte físico em que assenta a construção, e, em geral, toda a actividade humana. Constitui um recurso escasso cuja gestão é problemática, atendendo ao crescimento demográfico tendencialmente crescente e aos processos de migração e de concentração das populações nos centros urbanos já existentes (cfr. ALMEIDA, António Duarte de, e Outros, *Legislação Fundamental do Direito do Urbanismo*, Anotada e Comentada, Vol. I, p. 20). Ao Estado impõe-se que assuma um papel conformador da ocupação e utilização do solo tendo em vista a optimização da utilização do território. Este objectivo implica sujeitar a uma disciplina jurídica específica não só a própria actividade edificatória, como o planeamento da expansão dos aglomerados populacionais e ainda o complexo de intervenções no solo e das formas de utilização do mesmo (CORREIA, Fernando Alves, *O Plano urbanístico e o princípio da igualdade*, Coimbra, 1989, p. 51). O Direito do Urbanismo vem assim disciplinar as actividades de ocupação, transformação e uso dos solos para fins urbanísticos englobando a disciplina do planeamento territorial (direito dos planos), as regras respeitantes à alteração do uso ou ocupação dos solos para fins urbanísticos (direito dos solos) e as regras técnicas e jurídicas sobre a construção de edifícios (direito urbanístico em sentido estrito ou direito da construção). As mutações sociais que impuseram o abandono dos modelos liberais e o advento dos regimes

intervencionistas do pós segunda guerra mundial, deram causa ao abandono dos postulados liberais nesta matéria. De um urbanismo de disciplina, meramente policial, passa-se a um urbanismo de salvaguarda, de planeamento e de direcção central (AMARAL, Diogo Freitas do, «Opções políticas e ideológicas subjacentes à legislação urbanística», in *Direito do Urbanismo*, INA, Oeiras, 1989, pp. 73 e ss.). «Surge, assim, a necessidade de a Administração exercer um controle efectivo sobre os solos, quer através da sua aquisição, com vista à sua posterior disponibilização para as actividades mais conformes ao seu uso racional, quer através do reforço dos seus poderes de intervenção sobre a sua ocupação, uso e transformação, limitando ou conformando os direitos que sobre eles exercem os particulares, "maxime" o direito de propriedade privada» (ALMEIDA, António Duarte de, e Outros, ob. cit., p. 21).

B - A Concretização dos Imperativos Constitucionais em Especial, a Lei dos Solos

Estas preocupações subjazem à publicação do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro (Lei dos Solos), que logo no seu preâmbulo se refere à concretização dos novos dispositivos constitucionais em matéria de habitação. Não obstante a redacção originária do preceito contido no art. 65.º, n.º 4 da Constituição, fazer referência à nacionalização ou municipalização dos solos, o regime constante do Decreto-Lei n.º 794/76 parece ainda compatibilizar-se com a actual redacção do preceito, introduzida pela revisão constitucional de 1989, não cabendo aqui suscitar uma eventual questão de inconstitucionalidade superveniente de algumas das suas normas (ainda quanto à redacção originária do preceito, reconduzindo a municipalização autárquica dos solos urbanos à expropriação, cfr. GOMES, Nuno Sá, «Nacionalizações e Privatizações», *Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal*, 155, CEF, Lisboa, 1988, p. 127). Na concretização do comando constitucional a Lei dos Solos estabelece o regime de aquisição de solos pela Administração, seu aproveitamento ulterior e ainda disposições destinadas a assegurar o controle da actividade urbanística dos particulares. No âmbito do presente trabalho merecem especial atenção as regras atinentes aos processos de aquisição de solos e edifícios pela Administração, seja por via do exercício do poder de expropriação, seja por recurso a formas jurídicas de direito privado, às formas de aproveitamento dos solos por entidades públicas ou privadas, às formas excepcionais de intervenção administrativa em zonas declaradas áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, bem como às limitações à demolição de edifícios residenciais por particulares. O principal escopo da Lei dos Solos consiste na resposta ao problema da carência habitacional e da necessidade de expansão dos aglomerados urbanos. Para este fim, o art. 2.º do diploma em análise prevê, designadamente, a apropriação de solos destinados à criação, expansão e desenvolvimento de aglomerados urbanos. As áreas a tanto destinadas podem ser adquiridas pelos meios mais adequados, nomeadamente, por expropriação ou através do exercício do direito de preferência (art. 4.º, n.º 1). Admite-se que o interesse público na expansão e desenvolvimento urbanos possa ser prosseguido directamente pela Administração ou por outros. Sempre que a Administração prescindir de proceder ela própria aos correspondentes empreendimentos, o direito de utilização dos solos pode ser atribuído a outras entidades públicas, mediante transferência da propriedade, e a entidades de direito privado, através da constituição do direito de superfície, ou, da cedência em propriedade plena desde que os terrenos se integrem em áreas abrangidas por planos de

urbanização legalmente aprovados. Neste último caso, a escritura de transmissão fixa um prazo máximo para início da actividade edificatória. A preterição do prazo fixado, quando não se deva a caso de força maior ou a circunstância estranha aos interessados, implica a reversão dos terrenos à titularidade da Administração e a perda de valor correspondente a 30% das quantias entregues a título de pagamento. Os procedimentos de cedência de direitos sobre terrenos pela Administração vêm contemplados no art. 29.º do diploma, que prevê o acordo directo, o concurso e a hasta pública. O critério legal para a escolha do procedimento a adoptar é o da finalidade dos terrenos, quer se trate de constituição do direito de superfície, quer de transmissão da propriedade (art. 5.º, n.º 3), excluindo-se, porém, quanto a esta última, a cedência mediante hasta pública. Ainda quanto à cedência de direitos, cumpre salientar o princípio que decorre do art. 30.º, segundo o qual os preços dos terrenos disponibilizados pela Administração para edificação devem limitar-se a remunerar os custos efectivamente suportados com a aquisição e realização de trabalhos de urbanização. Assim, a cedência de direitos não deve constituir uma actividade lucrativa para a Administração, prosseguindo-se o objectivo de obstar à especulação imobiliária. Decorre do regime enunciado a possibilidade de disposição de terrenos que tenham sido adquiridos por via expropriatória. Isto porque se entende que, à excepção dos terrenos destinados exclusivamente ao uso e fruição públicos, como é o caso da implantação de infraestruturas, os quais integram o domínio público, os bens expropriados passam a integrar o domínio privado da entidade expropriante. Contudo, pelo facto de estes bens se encontrarem afectos a um fim de utilidade pública, integram o domínio privado indisponível da Administração (sobre a distinção entre domínio privado disponível e indisponível, vd. CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo, II Vol.*, 10.ª edição, Coimbra, 1991, p. 969). Tal não conflitua, porém, com a faculdade de alienação ou oneração desses terrenos, desde que fique assegurada a prossecução do fim de utilidade pública determinante da expropriação. Neste sentido, será inválida a alienação que envolva desvio na afectação do bem (cfr. idem, p. 970). Na hipótese contemplada no artigo 5.º, n.º 2 - alienação a entidades privadas - existe um acto da Administração que define previamente o fim de utilidade pública, sendo a alienação permitida tão só quando respeite a terrenos situados em áreas abrangidas por planos de urbanização. Nestes casos, estando as entidades públicas e privadas sujeitas ao respeito das prescrições contidas nos planos, atenta a respectiva natureza regulamentar, não há possibilidade de subverter o fim de utilidade pública que motivou a expropriação, porquanto a destinação possível para o imóvel se encontra definida no plano. Do mesmo modo, a fim de precaver o eventual desvio da afectação do bem, determina o legislador quais as consequências do incumprimento da obrigação de edificar. Salvo casos de força maior ou outras circunstâncias estranhas aos interessados, o decurso do prazo fixado na escritura para tal efeito, pode originar a reversão dos terrenos à Administração e a perda por parte do proprietário de 30% das quantias entregues a título de pagamento. A par da aquisição de solos por via do exercício do poder de expropriação, prevê o diploma em análise a possibilidade de ser concedido à Administração, por decreto, o direito de preferência nas alienações de terrenos ou edifícios situados nas áreas declaradas administrativamente necessárias para a expansão, desenvolvimento ou renovação de aglomerados urbanos, ou para execução de qualquer outro empreendimento de interesse público. O exercício deste direito encontra-se regulamentado no Decreto-Lei n.º 862/76, de 22 de Dezembro. O instituto ora em análise

radica directamente na incumbência cometida pelo art. 65.º, n.º 4, da Constituição ao Estado e às autarquias locais de exercerem efectivo controle do parque imobiliário tendo em vista o direito fundamental à habitação e a correcta gestão dos solos urbanos. Trata-se de «um instituto de natureza pública, que corporiza o exercício da função administrativa, em virtude do qual a lei confere à Administração poderes de autoridade para a prossecução dos interesses públicos urbanísticos postos a seu cargo» (ALMEIDA, António Duarte de, e Outros, ob. cit., p. 72). Mais que facultar à Administração a aquisição efectiva de solos e edifícios, o direito de preferência permite que as entidades públicas se mantenham adequadamente informadas a respeito da situação do mercado imobiliário e permite ainda controlar o valor das transacções praticadas entre particulares, designadamente, preferindo por preço inferior ao da venda projectada e impedindo a fixação de preços especulativos como meio de obstar ao eventual exercício do direito de preferência. Assim é, uma vez que, ao invés do que sucede no âmbito da preferência de natureza privada, a Administração pode declarar não aceitar o preço convencionado, operando-se a transmissão para o preferente pelo preço que vier a ser fixado mediante as regras respeitantes à fixação do valor da indemnização no processo de expropriação por utilidade pública, se o proprietário não aceitar o valor proposto pela Administração (art. 28.º). Destinando-se o direito de preferência a dotar a Administração dos solos necessários a assegurar a expansão, desenvolvimento ou renovação de aglomerados urbanos ou à execução de outro empreendimento de interesse público, compreende-se que também possa ser estabelecido para áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística (arts. 41.º a 46.º da Lei dos Solos). Assim sucedeu nas zonas do Chiado, de Alfama e Mouraria, do Bairro Alto e do Casal Ventoso (Decretos Regulamentares n.ºs 37/88, 31/91, 32/91, 21/95, de 26 de Outubro, 6 de Junho e 25 de Julho, respectivamente). Recentemente, o Decreto-Lei n.º 105/96, de 31 de Julho, veio estabelecer a regra da preferência municipal na alienação de imóveis situados em áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, mesmo que tal não venha a ser contemplado nos respectivos decretos de declaração. As áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística reconduzem-se a zonas caracterizadas pela falta ou insuficiência de infraestruturas urbanísticas, de equipamento social, de áreas livres e espaços verdes ou em que a ausência de condições de solidez, segurança e salubridade dos edifícios seja de tal forma grave que os perigos daí decorrentes apenas fossem ser removidos através de uma intervenção administrativa célere e expedita. Atentos os pressupostos de facto de que depende a declaração de uma zona como área crítica, o regime instituído visa dotar a Administração de poderes excepcionais de intervenção que permitam obviar de forma imediata aos factores de degradação das construções ou permitir que, de forma escalonada, se proceda à recuperação plena de toda uma área. Analisa-se em três aspectos fundamentais o regime jurídico em questão. Constituem estes aspectos, os três tipos de poderes que para a Administração decorrem, «ope legis», do acto de declaração da zona como área crítica de recuperação e reconversão urbanística. São eles: a declaração de utilidade pública da expropriação urgente dos imóveis nela existentes, a ocupação temporária de terrenos e a realização de obras de beneficiação, reparação e demolição. De acordo com o preceituado no art. 42.º, n.º 1, alínea a), a delimitação de uma área crítica tem por efeito a declaração de utilidade pública da expropriação urgente dos imóveis nela existentes de que a Administração necessite para a execução dos trabalhos a realizar para a recuperação ou reconversão dessa área, bem como a autorização de investidura na posse administrativa de

tais bens. Distingue-se a posse administrativa no âmbito do processo de expropriação de bens, daquela que se encontra contemplada na alínea b) do preceito em análise e que se reporta à ocupação temporária de imóveis naquela área situados, com vista à instalação transitória de infraestruturas ou equipamento social ou, ainda, à realização de outros trabalhos necessários. Pode, por outro lado, o órgão beneficiário da delimitação da área crítica tomar posse administrativa dos edifícios que por carência de condições de solidez, segurança ou salubridade necessitem, com urgência, de obras de beneficiação e reparação por não oferecerem condições de habitabilidade ou cuja demolição não possa ser evitada por não ser economicamente viável a realização de tais obras (art. 42.º, n.º 1, alínea b), n.ºs II e III, da Lei dos Solos). É de salientar que o regime de ocupação temporária de edifícios tendo em vista a realização pela Administração de obras de beneficiação, reparação ou demolição, apenas se aplica se a efectivação dessas obras apresentar carácter de urgência. A não ser assim, é aplicável o regime geral contido no art. 10.º do RGEU (cfr. infra III, A,2). A posse administrativa, nos casos de ocupação temporária de terrenos e edifícios é previamente notificada aos proprietários dos imóveis a que respeita, dando-se-lhes conhecimento da deliberação, dos fundamentos e da finalidade da diligência (art. 43.º, n.º 1). Aos particulares assiste o direito de reclamação contra tal deliberação nos termos gerais previstos nos arts 158.º a 164.º do Código do Procedimento Administrativo. Nos casos de posse administrativa para demolição, reparação ou beneficiação de edifícios, podem requerer a fixação de prazos para início e conclusão dos trabalhos, assumindo a responsabilidade de os efectuar. A Administração executa por si mesma as obras de reparação, beneficiação ou demolição, por conta dos proprietários, se não for apresentada reclamação ou a mesma vier a ser indeferida ou se os interessados não iniciarem os trabalhos ou não os concluírem nos prazos fixados (art. 44.º da Lei dos Solos). Ao invés do que se determina no RGEU relativamente à intimação para realização de obras de beneficiação e demolição, em que a Administração apenas se substitui aos proprietários no caso de incumprimento, no regime das áreas críticas, sendo as obras urgentes, «a Administração decide realizar as obras e, para tanto, tomar posse administrativa dos edifícios, dessa decisão se dando conhecimento ao particular» (ALMEIDA, António Duarte de, ob. cit., p. 93). A eficácia desta deliberação apenas se suspende caso haja reclamação ou os interessados requererem a possibilidade de realizarem eles mesmos as obras. Nos casos acima enunciados, a intervenção da Administração surge no quadro de um conjunto de poderes que lhe são atribuídos em matéria de reconversão e renovação urbana no âmbito mais geral da política de solos. O controlo do parque imobiliário tendo em vista a promoção do direito fundamental à habitação manifesta-se, ainda, nos preceitos da Lei dos Solos relativos ao não aproveitamento para fins urbanísticos dos terrenos (arts. 48.º a 51.º da Lei dos Solos). Assim, estabelece o art. 48.º, n.º 1, a possibilidade de expropriação dos prédios cujos proprietários não promovam, no prazo que para tanto lhes for fixado, o seu aproveitamento urbanístico. São três as hipóteses de expropriação contempladas no preceito. Podem ser apropriados (a) os prédios rústicos que, após a realização de obras que justifiquem o seu aproveitamento urbano, não sejam afectados a tal fim, no prazo de dezoito meses a contar da data da notificação que, para esse efeito, seja feita ao proprietário; (b) os terrenos próprios para construção adjacentes a vias públicas de aglomerados urbanos, quando os proprietários, notificados para os aproveitarem em edificações, o não fizerem, sem motivo legítimo, no prazo de dezoito meses, a contar da

notificação; e, ainda, (c) os prédios urbanos que devam ser reconstruídos ou remodelados, em razão das suas pequenas dimensões, posição fora do alinhamento ou más condições de estética, quando o proprietário não der cumprimento, sem motivo legítimo, no prazo de dezoito meses, à notificação que para esse fim lhe for feita. Constitui o regime em análise um dos casos que a doutrina aponta como expropriação-sanção, a qual «tem lugar quando o proprietário não dá aos bens o aproveitamento exigido pela função social da propriedade» (CORREIA, Fernando Alves, *As garantias do particular na expropriação por utilidade pública*, Coimbra, 1982, p. 119). Do mesmo passo, e ainda seguindo a generalidade da doutrina, esta expropriação constituiria uma excepção ao princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso em matéria de recurso ao poder de expropriar ao qual se encontra a Administração vinculada nos termos do art. 266.º da Constituição. Neste sentido, o recurso ao poder de expropriação só seria necessário, e por isso, legítimo, quando o fim público em questão não pudesse ser atingido através de outras soluções menos onerosas para os particulares. Embora pareça decorrer do regime citado que a expropriação aparece como um meio de reagir e sancionar a inércia do particular, tendo em vista os fins especulativos que se mostram contrários ao interesse público (cfr. MONTEIRO, Cláudio, *O embargo e a demolição de obras no direito do urbanismo*, ed. policopiada, 1995, p. 131), certo é que, na base do reconhecimento desta possibilidade não deixa de se encontrar, predominantemente, um interesse público, qual seja o de garantir que os bens em questão, não se encontrando a produzir a utilidade social a que se mostram aptos segundo a sua natureza, possam, através da efectiva afectação a tal fim, vir a satisfazer ao interesse público urbanístico em matéria de habitação. Com base nesta consideração, ter-se-á que reconhecer que a expropriação não deixará de incidir sobre bens que se mostram indispensáveis à prossecução de um fim de interesse público específico. A utilidade pública da expropriação reconduz-se à necessidade de reduzir a carência habitacional, tarefa que a Constituição comete ao Estado e às autarquias locais pelo que, ainda aqui, a restrição imposta à propriedade privada se destina a proporcionar o desempenho das tarefas que a Constituição atribui à Administração (neste sentido, CABRAL, Margarida Olazabal, «Poder de expropriação e discricionariedade», in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 2, Dezembro de 1994, pp. 107 e ss.). Na esteira do autor acima citado, dir-se-á que o proprietário é livre para decidir da afectação do imóvel, e, assim, quanto à urbanização ou edificação dos solos, uma vez que o poder de disposição sobre o objecto mediato do direito de propriedade se compreende de forma exclusiva no conteúdo do direito. Não obstante, a função social da propriedade impõe que o conteúdo do direito seja conformado pelos interesses gerais da colectividade, pelo que sempre que a renúncia a uma ou mais faculdades compreendidas em tal conteúdo impeça a prossecução do interesse público, resta à Administração recorrer à via expropriatória. De outra forma, o reconhecimento da possibilidade de execução forçada pela Administração da ordem de construção representaria uma intromissão ilegítima no conteúdo do direito, por natureza disponível. Ao particular não pode ser imposto que prossiga, por seus próprios meios, o interesse público urbanístico. De forma diversa deve ser entendida a possibilidade de execução forçada, nos termos do art. 166.º do RGEU, das ordens de beneficiação e demolição proferidas pelas câmaras municipais ao abrigo do disposto nos arts. 10.º e 12.º deste diploma. Nestes casos, as ordens camarárias destinam-se a remover situações de perigo ou ameaça de lesão do interesse público no que à segurança e saúde pública se refere. Segundo

António Duarte de Almeida (ob. cit., p. 97), «o proprietário que não promova a edificação nos seus terrenos aptos para um aproveitamento urbanístico ou não os conceda a um terceiro disposto a tanto está, objectivamente, a adoptar um comportamento especulativo. Mantendo o seu terreno fora do mercado, ele está a reduzir a oferta de solos urbanos, fazendo subir artificialmente os respectivos preços. (...) Espera que os preços incorporem a mais-valia resultante da escassez de terreno que a sua passividade alimentou». E acrescentaríamos, o não aproveitamento urbanístico, para além de provocar alterações artificiais no mercado imobiliário, conduz de forma directa à diminuição do número de fogos disponíveis para habitação, o que, por si só, deve justificar a possibilidade de intervenção do Estado. A utilidade pública que no caso em análise constitui a causa e o fim do poder de expropriação identifica-se, assim, com o interesse público urbanístico e em matéria de habitação, o que implica a garantia de os bens em questão produzirem, a cada momento, a utilidade social a que, segundo a sua destinação económica, se mostram aptos. Encontrando-se, no caso presente, uma utilidade pública que legitima a atribuição do poder de expropriar à Administração, a verificação de uma situação de incumprimento da ordem de aproveitamento urbanístico não obsta à possibilidade de a entidade expropriante poder decidir da necessidade daquela expropriação em concreto. Na dialéctica entre os limites da reserva de lei e aquilo que pertence ao âmbito de actuação da Administração, ao órgão administrativo sempre será concedido o poder de avaliar, no caso concreto, da necessidade da expropriação, tendo em vista o fim de utilidade pública previsto na lei. As exigências do dever de boa administração postulam a valoração da aptidão daquela expropriação concreta em face das tarefas urbanísticas e habitacionais que no momento se encontra a prosseguir. Significa isto que a previsão legal de uma causa e de um fim de utilidade pública legitimador da ablação da propriedade privada não implicam o exercício efectivo do poder de expropriação em todas as situações concretas, pelo que, sempre se dirá, uma vez mais, que releva mais no art. 48.º da Lei dos Solos o interesse público urbanístico que a sanção que por essa via se pretende ver aplicar ao proprietário. O elemento ou característica sancionatória mostram-se acessórios ou laterais relativamente à finalidade principal do acto.

III - O Interesse Público na Conservação do Parque Habitacional

A - Ordenamento Jurídico Nacional

1. Atribuições e Competências Municipais

Às autarquias locais cabe a prossecução dos interesses próprios do aglomerado populacional da respectiva circunscrição administrativa. A Constituição, no art. 237.º, utiliza relativamente à individualização dos interesses próprios, o princípio da generalidade ou universalidade, segundo o qual «a autarquia local prossegue, em princípio, nos termos da lei, todos os interesses próprios das populações - são pessoas colectivas de fins múltiplos» (CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa, Anotada*, 3ª edição, Coimbra, 1993, p.883). Entre esses interesses não poderá deixar de se encontrar compreendida a necessidade de conservação do parque habitacional local, na medida em que serve, simultaneamente, o direito constitucional à habitação e o interesse público na preservação do espaço urbano, o que vem a merecer explicitação no art. 65.º da Constituição. São, pois, cometidos à câmara municipal pelo art. 51.º, n.º 2, da Lei das

Autarquias Locais (Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março), no âmbito do planeamento do urbanismo e da construção, os poderes de propor ao Governo, nos termos da lei, a declaração de utilidade pública para efeitos de expropriação; conceder licenças para construção, reedificação ou conservação, bem como, aprovar os respectivos projectos, nos termos da lei e ordenar, precedendo vistoria, a demolição, total ou parcial, ou a beneficiação de construções que ameacem ruína ou constituam perigo para a saúde e segurança das pessoas (cfr. alíneas b), c), e d). As competências enunciadas reflectem, genericamente, três planos da intervenção do município, a gestão do território da autarquia, o exercício de uma função directiva e fiscalizadora da actividade de construção e o controlo do parque imobiliário, garantindo, no exercício de poderes de polícia, a segurança de pessoas e bens, bem como a preservação de adequadas condições de habitabilidade. À competência genérica de gestão do território da autarquia, acrescenta-se o conjunto de poderes que às câmaras municipais são atribuídos em matéria de reconversão e renovação urbana, no âmbito da política de solos (cfr. supra II, B, pp. 34 e ss.). No plano legal, e no que releva para o presente estudo, os poderes citados são exercidos nos termos previstos, em especial, pela analisada Lei dos Solos e pelo Decreto-Lei n.º 804/76, de 6 de Novembro que fixa o regime jurídico da legalização das áreas de construção clandestina, pelo Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro (Regime Jurídico do Licenciamento Municipal de Obras Particulares) e pelo Decreto-Lei n.º 38.382, de 7 de Agosto de 1951 (Regulamento Geral das Edificações Urbanas). Nesta análise, importa considerar fundamentalmente as normas jurídicas que disciplinam o exercício das competências camarárias em matéria de preservação do património residencial. Assim, serão consideradas as disposições contidas no citado Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU), diploma que fixa os requisitos técnico-funcionais das edificações em termos de solidez, segurança, estética e salubridade.

2. A Reparação e Beneficiação das Edificações

2.1. O Dever de Realização de Obras Periódicas de Conservação

O art. 9.º do RGEU impõe aos proprietários de prédios urbanos a obrigação de procederem a obras de reparação e beneficiação, uma vez em cada período de oito anos, a fim de suprir as deficiências provenientes do seu uso normal e de as manter em boas condições de utilização, de acordo com os condicionalismos técnicos que são definidos no mesmo diploma. Pretende-se com este dever assegurar, na medida do possível, a manutenção das condições existentes à data da construção dos edifícios, reparando-se as deteriorações provenientes do decurso do tempo (desgaste de materiais) e da sua normal utilização. Embora pudesse ter sido outro o critério temporal adoptado, presumiu o legislador que ao fim de oito anos os prédios terão sofrido um desgaste proveniente da sua utilização e da acção de factores externos que é susceptível de comprometer as condições regulamentares de solidez, segurança, estética e salubridade das edificações. Procurou o legislador acautelar no que toca à construção de edificações, o respeito por «todos os requisitos necessários para que lhes fiquem asseguradas, de modo duradouro, as condições de segurança, salubridade e estética mais adequadas à sua utilização» (art. 15.º do RGEU). Após definir, no Título II, as condições gerais das edificações, o RGEU, nas disposições contidas nos Títulos III, IV e V, dispõe, em especial, sobre as condições relativas à

salubridade, estética e segurança, respectivamente. A esta preocupação refere-se o preâmbulo do diploma em análise ao considerar que ao fruidor permanente ou temporário das habitações é dada a garantia, «pela sua aplicação, de que os locais de moradias terão sido erigidos e se manterão de modo a proporcionar-lhe condições vantajosas para a sua saúde e bem-estar». Subjaz, também, à obrigação de conservação periódica o interesse geral na valorização do edifício, enquanto integrado num todo arquitectónico a preservar em termos estéticos. O dever de realização de obras de conservação e beneficiação não é, assim, alheio à garantia de conservação e melhoramento das características funcionais e estéticas dos edifícios, pelo que se compreende como uma obrigação periódica, que não se esgota numa única intervenção. A função garantística do dever consignado não contende, antes serve uma visão dinâmica da cidade. Compreendem-se nas obras periódicas de conservação as actuações destinadas a conservar e a proteger o edifício, ou seja, a manter o imóvel de maneira a que não se deteriore significativamente, a restaurar, o que significa recuperar, restabelecer, voltar a dar ao edifício o seu aspecto inicial, bem como a reparar, isto é, compor, emendar, remediar pequenos estragos com vista a precaver danos ou prejuízos. Nos termos do disposto no art. 162.º do RGEU, o incumprimento deste dever é qualificado como ilícito contra-ordenacional, sancionado com a aplicação de uma coima. A instrução dos correspondentes processos compete aos serviços de fiscalização da câmara municipal (art. 161.º do mesmo diploma). Independentemente do processo contra-ordenacional a instaurar, pode a câmara municipal, na falta de realização das obras em causa, ocupar o prédio para o efeito de mandar proceder à sua execução imediata, como se prevê no disposto no art. 166.º do RGEU. Tenha-se em atenção, porém, que o exercício deste poder camarário não pode entender-se à margem do que se dispõe em sede de execução coactiva dos actos administrativos. Com efeito, o art. 149.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo refere a execução coerciva das obrigações que derivem de um acto administrativo, parecendo excluída a possibilidade de imposição coactiva de meras obrigações legais, como é o caso. A leitura do art. 166.º do RGEU não contraria, antes corrobora este entendimento, porquanto o poder camarário apenas é exercido decorrido o prazo fixado pela Administração para a execução das obras. Entende-se assim que a execução coactiva das obras depende da prévia definição da situação jurídica através da prática pela câmara municipal de um acto que verifique o incumprimento do dever em causa, individualize as obras a realizar, determine o valor e fixe o prazo para a sua execução. Não obstante os mecanismos legais descritos se mostrarem aptos à prossecução do interesse de conservação periódica dos edifícios, certo é que a análise empírica da realidade, no município de Lisboa, revela o generalizado incumprimento do assinalado dever de realização das obras de conservação e beneficiação, facto que não deve ser alheio à nula ou escassa intervenção camarária neste domínio, nomeadamente no que respeita ao sancionamento das infracções detectadas (cfr. supra I, B, 3.1. e 5, pp. 10 e ss., e p. 18 respectivamente). O dever urbanístico de reparar e beneficiar em períodos de oito anos as edificações existentes (art. 9.º do RGEU) é sistematicamente postergado, o que nos parece muito contribuir para a generalização dos fenómenos de ruína e degradação, inclusivamente das construções mais recentes e relativamente às quais não pode invocar-se a penosidade social e económica do regime do arrendamento urbano. Aliás, a execução das obras em causa, na medida em que preserva as funções dos edifícios e aumenta a sua vida útil, obsta à sua depreciação, o que tem inegável valor económico. Esta omissão generalizada da

feitura de obras de simples conservação não apenas contribui para a deterioração das condições de habitabilidade dos edifícios, como também tem originado o envelhecimento da cidade de Lisboa. De resto, a descaracterização de bairros e zonas da cidade revela também o menosprezo pelos valores estéticos que devem informar as actuações públicas e privadas, com o conseqüente empobrecimento estético e desumanização de Lisboa.

2.2. As Obras Necessárias para Corrigir Más Condições de Salubridade, Solidez ou Segurança Contra Incêndios

Independentemente das obras periódicas de conservação, pode a câmara municipal determinar, em qualquer altura, precedendo vistoria, a execução de obras necessárias para corrigir más condições de salubridade, solidez ou segurança contra o risco de incêndio, nos termos enunciados no art. 10.º do RGEU, notificando o proprietário nos três dias seguintes à aprovação da acta que se refira à deliberação camarária em matéria de beneficiação extraordinária (§ 2.º, do citado artigo).

a) Entidade competente

Nos termos do preceito citado, a entidade competente para ordenar a feitura das obras de beneficiação extraordinária é o órgão executivo camarário através de deliberação tomada para o efeito. Esta competência camarária é indelegável, conforme resulta do disposto no art. 52.º, n.º 1, da Lei das Autarquias Locais (Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março), que, em matéria de delegação de competências da câmara, exceptua as que se referem ao poder de ordenar a beneficiação de construções que ameacem ruína ou constituam perigo para a saúde e segurança das pessoas (art. 51.º, n.º 2, alínea d), do diploma citado). Pese embora o facto de a norma atributiva desta competência camarária aludir à imposição de obras de beneficiação das edificações que ameacem ruína ou constituam perigo para a saúde e segurança das pessoas, tem-se em vista que a câmara possa ordenar a realização das obras destinadas à correcção das más condições de segurança e salubridade a que se refere o art. 10.º do RGEU, pois são estas que se mostram aptas a remover a situação de perigo em que os edifícios eventualmente se encontrem e obstar à consumação de danos para a saúde e segurança das pessoas.

b) Os imóveis sujeitos a obras de beneficiação ordenadas pela câmara municipal

Encontram-se sujeitos ao exercício deste poder camarário todos os imóveis sitos na circunscrição administrativa respectiva, qualquer que seja o seu proprietário, a sua natureza ou situação jurídica (imóveis do Estado, imóveis classificados como património cultural, edifícios habitacionais ou destinados a outro fim, arrendados ou habitados pelos proprietários).

c) Pressupostos de facto

Nos termos da disposição em análise, a câmara ordena obras que se mostram necessárias à correcção das más condições de salubridade, solidez ou segurança contra o risco de incêndio, que em qualquer altura, as edificações venham a apresentar. O exercício do poder em causa pode ter lugar em qualquer momento, não dependendo do decurso de prazo algum, nem se mostrando condicionado pela eventual realização de obras de conservação

periódica referidas no art. 9.º do RGEU. Da interpretação do art. 10.º resulta que a determinação da realização de obras de beneficiação extraordinária não se afigura como uma resposta da Administração Pública ao incumprimento do dever de conservação periódica das edificações. Certo é que o incumprimento reiterado daquele dever conduz, em muitas situações, à degradação das condições de habitabilidade do edifício, embora possam outras circunstâncias concorrer para o seu prejuízo. Em última análise, dir-se-á que o preceito legal citado aponta para a irrelevância das causas que produziram o estado de degradação do edifício. Atendendo a que o estado de deterioração é uma situação de facto, de carácter objectivo e, por isso, verificável, lógico parece que as causas que o motivaram não importem para efeitos da prossecução do interesse público-administrativo na enunciação das correcções a introduzir para remover tal estado. Afigura-se, assim, que o legislador prescindiu de juízos relativos à responsabilidade (imputação dos danos) na situação concreta, pois que, para além da degradação motivada pela actuação ou inércia dos interessados, o preceito não exclui a concorrência de factores de natureza accidental ou fortuita, compreendendo ainda situações em que, por alteração das normas de boa construção, o edifício se mostre obsoleto e inadequado às funções que desempenha. Este último aspecto é ilustrado com o exemplo das obras ordenadas com vista à instalação de um sistema de segurança contra o risco de incêndio, eventualmente não exigível à data do licenciamento da construção. A ordem camarária em análise depende, tão só, da verificação, em concreto, mediante vistoria, das deficiências ao nível da salubridade, solidez e segurança contra o risco de incêndio do edifício susceptíveis de correcção mediante realização de obras.

d) As obras de beneficiação extraordinária

Assentes os pressupostos de facto que legitimam o exercício do poder camarário de ordenar a realização de obras para correcção de más condições de salubridade, solidez ou segurança contra o risco de incêndio cumpre tentar distinguir estas obras das contempladas no art. 9.º do RGEU. As obras de conservação periódica, como se referiu, destinam-se, tão só, a obviar ao desgaste do edifício, proveniente da sua utilização e da acção de factores externos, que é susceptível de comprometer as condições regulamentares de solidez, segurança, estética e salubridade das edificações, as quais se presumem afectadas no decurso do prazo de oito anos. De forma diversa, as obras ordenadas, nos termos do disposto no art. 10.º, visam suprir deficiências do edifício, verificadas em prévia vistoria, reparando ou precavendo danos ou prejuízos. De forma geral, as deficiências verificadas, porque afectam a salubridade, solidez e segurança do imóvel, dão origem à existência de uma situação de perigo para a saúde e segurança de quantos ali residem, bem como, em certos casos, para a generalidade das pessoas. Não obstante, a existência de uma situação de perigo não é condição essencial para o exercício deste poder camarário. O interesse público determinante é o da conservação do parque habitacional em condições adequadas ao fim a que se destina, pese embora o facto de as obras de beneficiação também concorrerem para a remoção de uma actual ou eventual situação de perigo. Neste sentido o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 24 de Maio de 1984 (in *Acx. Dou.*, ... p. 1263 e segs.), considera «que o imóvel que, por condições de falta de segurança ou de higiene, se torna inapto para habitação perde a sua utilidade social. Por isso, aí, deve intervir a Administração

com o seu poder de autoridade, a providenciar para que esse imóvel exerça a sua função social». Continua o Tribunal que «quando se tratar de construções destinadas à habitação - e só essas nos interessam aqui - e quando não se trate de demolição mas estiver em causa apenas a beneficiação, a intervenção da autoridade administrativa visa repor num estado socialmente útil um bem que tinha perdido a sua utilidade social. Ora, tendo em atenção isto, a questão de saber se o perigo para a saúde ou segurança das pessoas (...) tem em vista os moradores do prédio ou o público em geral perde qualquer interesse. Porque o que interessa, e é essa a finalidade que a Administração deve visar atingir, é evitar que, por motivo de degradação, um prédio deixe de estar apto para servir de habitação em condições de higiene e segurança.» As obras ordenadas pela Administração Pública devem ser as obras adequadas à resolução das anomalias detectadas, eliminando os factores de deterioração do edifício e prevenindo, se for caso disso, os riscos provenientes daquelas deficiências. Entre as obras a realizar, destacam-se as actuações de reparação, com vista a corrigir, emendar ou precaver um dano; de consolidação, que consiste em dar firmeza a uma construção, garantindo a sua estabilidade; de reconstrução, o que implica demolir e voltar a construir, ou, se se preferir, substituir parte do edifício ou algum dos seus elementos; de reforma e restauro, por forma a recuperar o edifício, voltando a dar-lhe o seu aspecto inicial. Das obras descritas, cumpre esclarecer que as obras de consolidação e de reconstrução podem ainda ser consideradas obras de beneficiação, na medida em que os outros tipos de obras referenciados são pacificamente integrados no conceito. As obras de reconstrução, se circunscritas a aspectos parcelares do edifício, representam um melhoramento do mesmo e não a sua substituição por outra edificação, o que passaria por uma ordem de demolição e nova construção. Mais se entende, porém, que a reconstrução dos elementos estruturais do edifício ou da generalidade dos seus elementos fundamentais transcende o âmbito das obras de beneficiação (cfr. infra, d), p. 71). Constituem, do mesmo modo, obras de beneficiação as realizadas para obviar ao estado de ruína duma construção e que importem a execução de trabalhos de consolidação, pois, em todos esses casos, a obra implicará um melhoramento, uma benfeitoria, uma beneficiação da propriedade (neste sentido, Ac. do STA de 16.01.1958, recurso n.º 4890, in *D.G.*, II Série, n.º 13, de 16-01-1958).

2.3 As Pequenas Obras de Reparação Sanitária

Consagra ainda o RGEU o seu art. 12.º, às pequenas obras de reparação sanitária, cujos exemplos mais frequentes são as obras de reparação das canalizações de águas e esgotos, das instalações sanitárias, das coberturas e das fossas. A exemplificação legal (logo não taxativa na descrição das situações) permite concluir que as obras de reparação ordenadas pela câmara municipal tratam-se, por um lado, de obras de pequenas dimensões e, por outro lado, de obras para reposição ou manutenção das condições de salubridade do edifício, não estando em causa a segurança e solidez do mesmo. Daí a preocupação com os aspectos higio-sanitários do edifício, os quais condicionam a sua utilização. Ao contrário das obras previstas no art. 10.º do RGEU, não se exige prévia vistoria municipal como condição para a emanação da ordem camarária, o que encontra justificação na natureza (mera reparação) e dimensão (reduzida, circunscrita àquela reparação) das obras a realizar.

Já não se prescinde da devida notificação ao particular para a realização destas obras de reparação sanitária, nos termos gerais.

3. A Demolição das Construções que Ameacem Ruína ou Ofereçam Perigo Para a Saúde Pública.

Atribui-se à câmara municipal no art. 10.º do RGEU, parágrafo 1.º, o poder de ordenar a demolição dos imóveis que ameacem ruína ou ofereçam perigo para a saúde pública. Este poder encontra-se igualmente previsto na Lei das Autarquias Locais (Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março), no seu art. 51.º, n.º 2, alínea d), onde se confere às câmaras a competência para «ordenar, precedendo vistoria, a demolição, total ou parcial, ou a beneficiação de construções que ameacem ruína ou constituam perigo para a saúde e segurança das pessoas». Pesem embora as diferenças de terminologia que resultam da interpretação dos dois preceitos legais citados, parece que, quer um quer outro, visam a intervenção camarária nos casos em que se mostrem afectadas as condições de segurança e salubridade do edifício em moldes que representem um perigo real (e não meramente virtual) para as pessoas e bens.

a) Entidade competente

Tal como para as obras de beneficiação, o órgão municipal competente para ordenar a demolição, total ou parcial, dos imóveis, é a câmara municipal, nos termos já analisados a propósito daquelas obras, pelo que se dispensa o desenvolvimento deste aspecto do regime jurídico das obras de demolição.

b) Pressupostos de facto

A factualidade que legitima a ordem camarária de demolição é, nos termos literais do preceito em análise, uma situação de ameaça de ruína ou de perigo para a saúde pública. Em ambas as situações concorre a existência de um perigo concreto, mais ou menos próximo, mas certo. Não basta que o perigo seja previsível ou provável, pelo que tem o mesmo que ser verificado no momento da vistoria. Os casos contemplados reconduzem-se, normalmente, a um estado de degradação acentuada do próprio edifício, verificadas as más condições de segurança, solidez e salubridade, e em resultado do qual se encontra prejudicado o uso e fruição do imóvel para o fim a que se destina. Os conceitos utilizados apresentam, concomitantemente, uma dimensão fáctica e jurídica. Dimensão jurídica porque se têm em vista situações mínimas de deficiências, tanto de construção como de salubridade, resultando comprometidas as condições de habitabilidade, aferidas estas de acordo com normas técnicas fixadas pelo legislador. Dimensão fáctica porque pressupõe a verificação de danos. Este entendimento exclui do âmbito de aplicação do parágrafo primeiro do art. 10.º do RGEU, as situações em que os imóveis não reúnam as condições legais de segurança contra o risco de incêndio, as quais, de resto, são apenas contempladas pelo corpo do mesmo artigo, que se refere às obras de beneficiação. A ausência daquelas condições, só por si, não parece poder justificar o exercício do poder em apreciação. A faculdade de que trata o preceito não se confunde com o poder de a câmara municipal ordenar a demolição, ao abrigo do art. 165.º do RGEU, por serem diferentes os respectivos pressupostos de aplicação. Este último tem por objecto as obras ilegais, não licenciadas ou

executadas em desrespeito ao projecto aprovado pelo município. Tanto a situação de ameaça de ruína como a situação de perigo para a saúde pública reconduzem-se, em princípio, ao estado de deterioração do edifício ou de parte deste. Verifica-se, pois, coincidirem, ao menos parcialmente, os pressupostos de aplicação do corpo e do parágrafo primeiro do art. 10.º do RGEU. Com efeito, em ambos os casos a câmara municipal intervém na sequência da verificação de deficiências, as quais afectam as condições de habitabilidade do imóvel. Contudo, o circunstancialismo a que se reporta o parágrafo primeiro, aponta para um estágio de degradação acentuado, do qual emerge um perigo especial, não se bastando com a verificação de meros danos. As condições relativas à solidez e à segurança do imóvel, no caso de perigo de derrocada ou as relativas à sua salubridade, no caso de perigo para a saúde pública, revelam-se afectadas a ponto de não ser viável a recuperação do edifício. A imposição de obras de beneficiação não se mostra apta, nestas situações, à remoção do perigo. A primeira situação fáctica enunciada como pressuposto do exercício do poder de demolição é a ameaça de ruína. Compete à câmara municipal ordenar, segundo a letra do preceito, a demolição das construções que ameacem ruína. A redacção actual do parágrafo primeiro do art. 10.º do RGEU foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 44 258, de Março de 1962, ao excluir a anterior referência legal ao exercício do poder de demolição relativo «às construções ligeiras, desde que o seu projecto não tenha sido aprovado, nem tenha sido concedida licença para a sua construção». O estado de ameaça ou perigo de ruína numa construção parece ser, em face da letra do preceito, suficiente para o exercício do poder camarário, quando dado como verificado pelos peritos em vistoria. Não é necessário que se verifique risco iminente de desmoronamento. Basta o perigo certo, mais ou menos próximo, traduzido na susceptibilidade de afectação da segurança de pessoas e bens. No essencial, a situação de perigo em que o imóvel se encontra não se identifica, necessariamente, com uma ameaça de derrocada total do edifício, nem se reduz aos casos de perigo iminente (de referir que o art.º 51.º, n.º 19, do Código Administrativo, condicionava o exercício do poder de demolição, nos casos de ameaça de ruína, à existência de um risco iminente e irremediável de desmoronamento). Por outro lado e ao invés, não haverá perigo se o imóvel não constituir uma ameaça para a segurança. Acresce que se deve entender a situação de perigo como uma consequência do estado ruinoso do edifício, isto é, da afectação dos elementos estruturais ou fundamentais do imóvel. Parece, assim, afastado o exercício do poder de demolição nos casos em que, por circunstâncias extrínsecas ao imóvel e que o não afectem actualmente, se pondere a possibilidade da sua ruína. É o caso de ocorrência de factos fortuitos, como situações de deslizamento de terras, de existência de cursos de água no subsolo ou de ruína do edifício contíguo. Em todas estas situações, a ameaça de ruína não se reconduz a uma situação de perigo concreto, mas sim de perigo de perigo. Assim a demolição do edifício só poderá vir a ser ordenada a partir do momento em que os efeitos dos factores extrínsecos exemplificados afectem as condições de segurança, solidez e salubridade do imóvel, alterando-se estas, de tal forma que se possa dizer que existe uma situação de perigo do edifício. Em conclusão, a ameaça de ruína deve ser reconduzida ao estado ruinoso do edifício. Para o exercício da faculdade em apreço não releva o ponto concreto da edificação que ameaça ruir, não estabelecendo a lei qualquer restrição a esse respeito, nem tão pouco, a circunstância do estado ruinoso não abranger a totalidade do imóvel. Daí que se possa distinguir a demolição total da demolição parcial dos edifícios. De qualquer forma, não se

deve aqui deixar em branco o princípio da unidade predial, ou da concepção unitária da obra, pelo que a demolição parcial só compreende as situações em que há independência construtiva ou funcional entre os elementos a demolir e os elementos a manter. Quanto ao perigo para a saúde pública, deve notar-se a relação a estabelecer entre esse perigo e a falta de condições de salubridade do edifício a demolir. As deficientes condições de habitabilidade do prédio são de molde a afectar a saúde dos seus ocupantes ou mesmo do público em geral, o que acontece nos casos graves de insalubridade. A vistoria realizada pelos peritos avalia as deficiências a este nível, que passam pela falta de insolação e ventilação, nível de humidade decorrente daquelas ou de infiltrações detectadas com ou sem afectação do sistema eléctrico, inexistência de sistemas de abastecimento de água ou de escoamento de águas e esgotos, insuficiência do pé-direito, etc.

c) Beneficiar ou demolir?

Como referido supra, os pressupostos de facto que legitimam o exercício do poder de demolição por parte das câmaras municipais consubstanciam um estado de degradação acentuada do edifício, do qual emerge um perigo especial. A imposição de obras de beneficiação não se mostra apta à remoção do perigo de derrocada ou para a saúde pública. Não sendo possível a recuperação do edifício através da realização de obras de beneficiação extraordinária, a câmara municipal ordena a demolição do mesmo como forma de evitar a consumação dos danos inerentes à situação de ruína ou afectação da saúde pública. A ordem de demolição representa a forma mais gravosa de intromissão pública no conteúdo da faculdade de disposição do proprietário do imóvel e, por isso, o último meio de intervenção da Administração Pública. Cumpre, assim, determinar, quer por que se trata de uma forma de afectação de direitos dos particulares, quer por que acarreta uma alteração do tecido urbano, quer, ainda, por implicar a diminuição do número de fogos disponíveis para habitação, os critérios que fundam a decisão camarária de ordenar a demolição de um edifício. Não se encontrando, na letra da lei, maior concretização, impõe-se o recurso ao princípio da proporcionalidade como princípio informador e conformador da actuação administrativa em análise. O princípio da proporcionalidade, nas suas vertentes de necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito, estabelece a fronteira, em cada caso concreto, entre a realização de obras de beneficiação e a realização de obras de demolição. As obras de demolição apenas são necessárias e adequadas quando outros meios menos gravosos do ponto de vista da afectação dos direitos dos particulares não se mostrem idóneos para remover o perigo em que o imóvel se encontra. Neste sentido, e elucidativamente, já se pronunciou o Supremo Tribunal Administrativo, considerando que «a demolição, porque é providência inegavelmente muito mais grave, na sua natureza e efeitos, do que a beneficiação, só deverá ser imposta quando se apresente, em face do averiguado na vistoria, como a solução necessária» (Acórdão do STA, de 10 de Maio de 1957, in *Diário do Governo* n.º 13, II Série, de 16 de Janeiro de 1958, p. 448). A avaliação pericial do estado de degradação do imóvel, feita pelos técnicos em vistoria, há-de concluir pela necessidade de demolição. O exercício deste poder camarário é, assim, vinculado às conclusões da vistoria. Por seu turno, aquele juízo pericial de avaliação do imóvel é eminentemente técnico. Os conceitos de ameaça de ruína e perigo para a saúde pública têm conteúdo indeterminado, cujo preenchimento exige uma tarefa de concretização técnica.

Esta tarefa de concretização faz apelo a conhecimentos de ordem técnica e científica, embora estes não possam ser invocados se não por referência aos parâmetros de habitabilidade, segurança, solidez e salubridade contidos no RGEU. A importância da referência a um quadro legal não se esgota neste aspecto da questão. Não será demais ter em atenção que mais do que a concretização de conceitos jurídicos indeterminados, a avaliação de uma situação de ameaça de ruína ou de perigo para a saúde pública envolve um juízo de futuro ou de prognose, uma verdadeira avaliação do desenvolvimento da situação. A câmara municipal, avaliada a situação e demonstrada a inviabilidade ou ineptidão das obras de beneficiação para o afastamento da previsão formulada (perigo certo de ruína ou de afectação da saúde das pessoas), não pode deixar de ordenar a demolição do edifício. Daí que se fale em vinculação, a qual é nítida na estatuição da norma, pese embora a indeterminação ao nível da previsão da mesma. Trata-se de um caso em que o legislador se limita a prever a emissão de juízos de «"acertamento" de um facto verificável com base em conhecimentos e instrumentos científicos e técnicos de aplicação exacta» (CORREIA, J. M. Sérvulo, *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*, Almedina, Coimbra, 1987, pp. 475 e 476). A disposição do art. 10.º, na parte em que se refere às obras de demolição, não esclarece integralmente as dúvidas que possam ser suscitadas aquando da sua aplicação, nomeadamente pelo facto de, a ser certo o que já se disse sobre as obras de beneficiação, a demolição apenas se justificar em situações-limite. As regras da interpretação sistemática aconselham a articulação com o art. 42.º, n.º 1, alínea b), II e III, do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro, vulgarmente conhecido como «Lei dos Solos» (cfr., supra, II, B), que se transcreve: «A delimitação de uma área crítica de recuperação e reconversão implica, como efeito directo e imediato: (...) b) A faculdade de a Administração tomar posse administrativa de quaisquer imóveis situados na área, como meio destinado : (...). II) À demolição de edifícios que revista carácter urgente, em virtude de perigo para os respectivos ocupantes ou para o público, por carência de condições de solidez, segurança ou salubridade, que não possa ser evitado por meio de beneficiação ou reparação economicamente justificável; III) À realização de obras de beneficiação ou reparação de edifícios que, por idênticas carências, revistam também carácter urgente, em virtude de os prédios não oferecerem condições de habitabilidade». Ressalvada a especialidade da situação em causa - trata-se, por um lado, da intervenção camarária em áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, isto é, «aquelas em que a falta ou insuficiência de infraestruturas urbanísticas, de equipamento social, de áreas livres e espaços verdes ou as deficiências dos edifícios existentes no que se refere a condições de solidez, segurança ou salubridade, atinjam uma gravidade tal, que só a intervenção da Administração, através de providências expeditas, permita obviar eficazmente, aos inconvenientes e perigos inerentes às mencionadas situações» (art. 41.º, n.º 1, do mesmo diploma), e, por outro lado, de resolução de situações urgentes - e ressalvada a excepcionalidade dos poderes de intervenção da Administração Pública nas áreas declaradas críticas, pode atentar-se nos pressupostos e critérios que legitimam as ordens de demolição. Desde logo, a situação de perigo para os ocupantes do imóvel ou para o público, a que já se dedicou atenção oportunamente. A situação de perigo deriva da falta de condições de solidez, segurança ou salubridade do edifício, o que igualmente corrobora o anteriormente afirmado quanto à necessidade de verificação de anomalias ou deficiências na própria edificação, afastando-se as hipóteses de perigo de perigo. Nada se acrescenta à

interpretação considerada válida do preceito contido no art. 10.º, do RGEU, que permitiu observar a coincidência de base entre os pressupostos de facto determinantes das ordens de realização de obras de demolição e de obras de beneficiação. Aliás, a Lei dos Solos, no preceito transcrito, refere a necessidade de realização de obras nos prédios que revelem idênticas carências. O facto de o perigo não poder ser evitado por meio de reparação ou beneficiação, como se dispõe, vai igualmente ao encontro das conclusões alcançadas anteriormente por acção do princípio da proporcionalidade. Novo parece ser o critério de aferição da viabilidade das obras de beneficiação ou reparação, e importante, pois só nos casos em que estas obras não se mostrem aptas à remoção da situação de perigo, supridas as carências detectadas quanto à solidez, segurança e salubridade do edifício, deve ser ordenada ou realizada a demolição do mesmo. O legislador assentou o critério na justificação económica das obras. Isto significa que se as obras de reparação ou beneficiação não forem economicamente justificáveis, a solução passa pela demolição do edifício. Encontra-se ainda outro exemplo, embora em diverso contexto, no regime de legalização da construção clandestina contido no Decreto-Lei n.º 804/76, de 6 de Novembro. Na presença de uma área de construção clandestina, a opção entre legalizar e não legalizar, ou, o mesmo é dizer, entre legalizar e demolir, passa pela pelo facto de «serem aceitáveis, em significativa percentagem no conjunto da área, as construções existentes nos aspectos de solidez, segurança e salubridade ou serem susceptíveis de assim se tornarem através de obras economicamente justificáveis» (cfr. art. 2.º, n.º 1, alínea c), bem como o disposto no art. 3.º, n.º 1, alínea c), do citado diploma). Referência ao aspecto económico encontra-se ainda noutra disposição da Lei dos Solos. Em capítulo dedicado às restrições à demolição de edifícios, pode ler-se que «nas sedes de distrito, nos aglomerados urbanos com mais de 25 000 habitantes e naqueles para os quais seja deliberado pelos órgãos competentes, a demolição só pode ser autorizada quando os edifícios careçam dos requisitos de habitabilidade indispensáveis - designadamente falta de condições de solidez, segurança ou salubridade - e não se mostre aconselhável, sob o ponto de vista técnico ou económico, a respectiva beneficiação». Sendo certo que a disposição em análise não tem em vista o exercício do poder camarário de ordenar obras de beneficiação ou demolição, mas tão só fixar limites às autorizações relativas a pedidos de licenciamento de obras de demolição formulados por particulares nos aglomerados populacionais de maior dimensão, não parece despidendo ponderar o requisito negativo da viabilidade técnica e económica das obras de beneficiação. Apenas nos casos em que estas obras não se mostrem aconselháveis sob o ponto de vista técnico ou económico pode a câmara municipal autorizar a demolição do edifício. Não pode deixar de notar-se que este regime restritivo das demolições de edifícios habitacionais de pouco serve se não for cumprido o dever de conservação periódica ou de beneficiação dos edifícios, pelos respectivos proprietários ou pelas câmaras municipais em sua substituição. Com efeito, o abandono e a falta de obras nos edifícios propiciam a degradação progressiva do imóvel, até que se mostrem preenchidos os requisitos do licenciamento das obras de demolição. A este facto não são alheias as motivações de índole especulativa, associadas às expectativas edificatórias uma vez demolida a construção existente. Não cumprindo aqui a análise dos preceitos que se transcreveram ou citaram, porquanto os mesmos se ficam a dever, não apenas à prossecução do interesse de salvaguarda da segurança e saúde públicas, no âmbito das medidas de polícia urbanística, mas também, e primacialmente, à intervenção administrativa

no quadro das operações de gestão e conformação dos solos, deve, todavia, ponderar-se a introdução de novos dados relevantes para o exercício do poder de ordenar a demolição de um edifício. As questões que se colocam podem ser equacionadas nos termos da distinção que noutros países merece expressa consagração legal (cfr. infra, III, B), mas que em Portugal encontra apenas algumas esparsas referências na doutrina, ou seja, da distinção entre ruína técnica, económica e urbanística. A este tema se passa em seguida.

d) Ruína técnica, económica e urbanística. O art. 11.º do RGEU

De uma forma geral, a ruína técnica ou física reconduz-se aos casos em que, afectados os elementos estruturais ou fundamentais do edifício, o afastamento do perigo passa pela realização de obras, não já de consolidação, mas de verdadeira reconstrução daqueles elementos, o que se considera que extravasa o recurso aos meios técnicos «normais» de construção. Daí, a ponderação da inviabilidade técnica das obras requeridas pela situação, sendo a demolição, mais do que uma alternativa, a solução que se afigura necessária para a remoção do perigo existente. Por seu turno, a ruína económica reconduz-se aos custos das obras de reparação e beneficiação a executar, as quais se revelam especialmente onerosas, tendo por parâmetro outros valores, sejam os custos das obras de demolição, seja o valor do próprio edifício. Como conceito relacional, há ainda quem saliente a eventual «desproporção entre a utilidade pública ou social do investimento realizado com as obras de conservação, reparação ou beneficiação e o sacrifício patrimonial que as mesmas representam para o seu proprietário» (cfr. MONTEIRO, Cláudio, *O Embargo e a Demolição de Obras no Direito do Urbanismo, Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas*, Faculdade de Direito de Lisboa, 1995, p. 191), entendimento que não se perfilha, porquanto parece diferir a ruína económica das situações em que o proprietário não tem capacidade económica para suportar as despesas relativas às obras de beneficiação. O conceito de ruína económica não deverá comportar juízos subjectivos que atentem na situação do proprietário, mas sim objectivos, por referência às despesas das obras em falta. Parece, assim, que sobrevêm ruína económica sempre que o custo das obras de reabilitação e reparação seja superior ao custo das obras de demolição e de construção de novo edifício de acordo com os condicionalismos urbanísticos em vigor. Por último, a ruína urbanística refere-se aos casos em que, por via da alteração das regras de gestão e planeamento do solo, não se encontre utilidade na manutenção e conservação de um edifício que, pelas suas características, prejudica a execução das novas regras de planeamento. O ordenamento jurídico espanhol contempla os três tipos de ruína enunciados. Considera-se presente a ruína técnica ou física quando o edifício exiba uma deterioração generalizada dos seus elementos estruturais ou fundamentais (art. 247.º, n.º 2, alínea b), do texto refundido da Lei dos Solos, que veio revogar o disposto no originário art. 183.º, n.º 2, alínea a), da Lei dos Solos de 1976, que fazia referência aos danos não reparáveis tecnicamente pelos meios normais). A ruína económica, nos termos da alínea a), do citado art. 247.º, n.º 2, será declarada quando o custo das obras necessárias seja superior a 50% do valor actual do edifício ou fracções afectadas, excluído o valor do terreno. A ruína urbanística é declarada quando sejam requeridas obras que não possam ser autorizadas, por se encontrar o edifício fora da nova ordenação urbanística (cfr. idem, alínea c). Sobre o assunto, FERRANDO, José Vicente, *Edificios Ruinosos, Supuestos de Declaracion y Procedimiento*, 3ª ed., Madrid, 1994).

Entre nós, e pesem embora a falta de desenvolvimento e apreciação jurisprudencial dos conceitos em análise, a doutrina tem dedicado alguma atenção ao assunto. Para Cláudio Monteiro, «qualquer destas três possíveis manifestações do estado ruinoso de um edifício estão expressamente previstas na ordem jurídica portuguesa. A ruína física é, evidentemente, aquela que está prioritariamente pressuposta pelo legislador nas diversas normas que têm sido consagradas a este instituto desde o Código Administrativo de 1836. É a ela que se referem expressamente os artigos 10.º, § 1.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas e 51.º, n.º 2, alínea d) da Lei das Autarquias Locais. Da ruína económica nos falam quer os artigos 37.º, n.º 1 e 42.º, n.º 1, alínea b) - II da Lei dos Solos, quer o artigo 3.º, n.º 1, alínea c) do Decreto-Lei n.º 804/76, de 6 de Novembro, quando se referem aos edifícios e demais construções cuja demolição não possa ser evitada por obras de reparação ou beneficiação técnica ou economicamente justificáveis. A hipótese de ruína urbanística corresponde ao já referido problema da superveniência de normas de planeamento territorial e urbanístico, e tem consagração expressa no artigo 11.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas» (cfr. O Embargo e Demolição de Obras no Direito do Urbanismo, cit., p. 192). Para que fique claro, o citado artigo 11.º do RGEU preceitua que: «Poderão ser expropriadas as edificações que, em consequência de deliberação camarária baseada em prévia vistoria realizada nos termos do § 1.º do artigo 51.º do Código Administrativo, devam ser reconstruídas, remodeladas, beneficiadas ou demolidas, total ou parcialmente, para realização de plano de urbanização geral ou parcial aprovado». Por seu turno, e em sentido que não perfilha, Maria Celeste Cardona concebe «aquelas três formas ou espécies de ruína como pressuposto de aplicação das medidas de demolição dos edifícios, devendo (...) as mesmas ser de verificação cumulativa» (cfr. «Defesa e Conservação do Património Imobiliário» in *Direito do Urbanismo*, obra colectiva, INA, Oeiras, 1989, p. 453). E acrescenta: «mesmo no que concerne ao estado de ruína iminente, ainda que a mesma seja susceptível de conduzir àqueles resultados, as medidas de demolição só deverão concretizar-se se for possível concluir, com toda a certeza, que o imóvel ou edificação apresenta índices inequívocos de ruína física, económica e urbanística» (cfr. idem, loc. cit.). Não se acompanha este entendimento quanto aos pressupostos da ordem de demolição, porquanto, até pela leitura dos preceitos acima enunciados, se verifica que aquele não encontra qualquer correspondência na letra da lei. Mais se diga que o espírito da lei igualmente não se compadece com a interpretação proposta, tanto mais quando se trate de ruína iminente, ou seja, se avizinha a derrocada do prédio. O condicionamento da ordem de demolição à cumulação dos pressupostos que distinguem as três formas de ruína, levaria a que, numa situação de perigo para a segurança das pessoas, atenta a deterioração de um edifício já não removível através de obras de beneficiação (o que se subsume ao preceituado no art. 10.º §1.º do RGEU), a câmara municipal teria de aguardar a alteração do regime urbanístico vigente de forma a fundar a ordem de demolição também na necessidade de execução do novo instrumento planificatório, não podendo exercer o poder de polícia que lhe é conferido pela citada disposição legal. Tal significaria que na generalidade das situações contempladas pelo preceito em análise (ao nível da previsão) a solução não teria paralelo na estatuição da norma, isto é, não seriam ordenadas obras de demolição, aguardando-se a superveniência de plano urbanístico, ou, antes disso, a própria derrocada do edifício (ruína consumada). Quanto à posição acima expendida da recondução das três formas de ruína a diferentes preceitos legais contidos no RGEU, na

Lei dos Solos e no Decreto-Lei n.º 804/76, de 6 de Novembro, sempre seria de ponderar, no que se refere ao disposto no art. 10.º §1.º do RGEU, a aparente irrelevância do factor económico quanto à obrigatoriedade da feitura de obras de beneficiação ordenadas pelas câmaras municipais para obviar aos danos verificados em prévia vistoria. É certo que, ainda aqui, e na generalidade dos casos, as obras de beneficiação constituem o meio apto para a finalidade de boa conservação e preservação das condições de salubridade, solidez e segurança do prédio. A questão reside nas situações de mais grave deterioração dos imóveis que careçam de obras extensas ou de difícil execução, e logo, mais dispendiosas. Se se atentar no facto de as obras de consolidação serem ainda obras de beneficiação, bem como na evolução técnica dos meios ao dispor da construção civil, parece então que as ordens de demolição, como único e último meio para afastar o perigo para a saúde e segurança públicas, se circunscrevem aos casos de ruína iminente dos edifícios. Poderá, contudo, ponderar-se a eventualidade de as obras de beneficiação a realizar, embora tecnicamente viáveis, implicarem despesas cujo valor mereça a avaliação da situação. Isto porque não obstante o silêncio da lei (art. 10.º §1.º do RGEU), o princípio da proporcionalidade deverá informar a decisão camarária. A imposição de obras de beneficiação não deverá ser emitida nos casos em que seja manifestamente desproporcionado o investimento a realizar relativamente ao benefício trazido pelas obras e ao valor do imóvel, o que cederá em situações especiais de convergência de outros interesses públicos que não apenas o prosseguido nos termos do citado art. 10.º do RGEU (preservação do património cultural ou respeito pela identidade estética e arquitectónica da cidade, por exemplo). Não se trata de comparar as despesas das obras de beneficiação com as despesas da demolição, mas também com as despesas inerentes à nova construção, ponderando-se nestes casos se o meio mais adequado para a remoção da situação de perigo não será a demolição do edifício. Algo diversa parece ser a situação na qual as obras exigíveis, não obstante técnica e economicamente viáveis, se revelarem excessivamente onerosas para o particular. A Lei do Património Cultural admite a possibilidade de as obras em bens classificados, comprovada a insuficiência dos meios de pagamento do proprietário ou quando as obras constituam ónus desproporcionado para as suas possibilidades, serem custeadas, total ou parcialmente, pelo Estado. Embora não se proceda a analogia quanto à solução consagrada na Lei do Património Cultural, porquanto o valor cultural do imóvel torna prescindíveis considerações sobre as mais-valias trazidas ao proprietário (a que também não é alheio o regime restritivo quanto à alienação e aproveitamento do bem classificado), será de atentar na justeza de uma imposição ao particular que ele não possa suportar. Assim, o factor económico, não na perspectiva da qualificação da ruína económica que faltaria densificar legislativamente, mas na perspectiva da protecção dos particulares, sugere a criação de um mecanismo que possa obviar a estas situações. A figura da expropriação a pedido deverá ser ponderada quando o interesse público seja alcançado com a realização das obras de beneficiação, mas o particular não tenha condições para contribuir para tal desiderato. Por último, é de considerar as situações que a doutrina designa como de ruína urbanística. O art. 11.º do RGEU, alegadamente, contempla esta hipótese. A sua formulação, porém, desaconselha uma aproximação, sem mais, aos casos de ruína, ou melhor, de deterioração das condições do imóvel que fundam as ordens camarárias para realização de obras de beneficiação ou de demolição, bem como às situações de ruína urbanística consagradas na lei dos solos espanhola. É que nada na letra da lei faz supor que as obras a realizar tenham

relação com o estado do imóvel (afecção das condições de habitabilidade, eventual perigo para a saúde e segurança públicas), antes parecem tão só, necessárias para a execução de plano (de urbanização) superveniente. Daí que a solução legal não passe pela imposição dessas obras, mas sim pela expropriação do imóvel. O fim público a prosseguir (de execução de plano não vigente à data da construção do imóvel) fica a cargo do Estado e não do particular. Os pontos de contacto entre os enunciados dos artigos 11.º e 10.º do RGEU circunscrevem-se à prévia vistoria camarária e à necessidade de realização de obras de beneficiação ou de demolição. A finalidade e os meios de intervenção administrativa são diversos, porquanto, tratando-se de pretensa ruína urbanística, o objectivo a prosseguir corresponde à execução de plano de urbanização e o mecanismo instituído não passa pela intimação camarária para a realização de obras mas pela expropriação do imóvel. Trata-se daquilo que Alves Correia designou como «expropriação adstrita à realização dos objectivos dos planos urbanísticos» (cfr. do autor, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coimbra, 1989, p. 475), o que, de certa forma, já não se inclui (ou não se inclui necessariamente) no âmbito do estudo da degradação do parque habitacional e das suas causas.

5. O Cumprimento das Imposições Camarárias

Efectuada a vistoria (nos casos previstos na lei, o que se prescinde apenas na aplicação do art. 12.º do RGEU) e determinadas ou ordenadas a realização das obras necessárias para corrigir más condições de salubridade, solidez ou segurança para o risco de incêndio, a execução das pequenas obras de reparação sanitária ou a demolição total ou parcial das construções, e independentemente de considerações que possam ser feitas sobre o procedimento decisório (nomeadamente a intervenção de peritos designados pelos interessados ou a sua audiência prévia nos termos gerais), há que explicitar o modo de cumprimento da ordem camarária, pouco eficazmente garantido. Pensa-se que, quanto a estas obras, não deve ser iniciado o procedimento de licenciamento de obras particulares no Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro, porquanto este assenta na iniciativa dos particulares. Tratando-se de uma imposição camarária, que fixa as obras a realizar e os prazos a cumprir, e na falta de regulamentação legal específica, entende-se dever ser adoptado o procedimento próprio das obras de iniciativa municipal (as quais não carecem de licenciamento, ao abrigo do disposto no art. 3.º, n.º 1, alínea b), do diploma citado), embora noutros ordenamentos se consagrem diferentes soluções. É o caso do Direito Espanhol, em que se distingue a declaração de ruína da licença para a realização de obras de demolição, entendendo a maioria da doutrina que não se prescinde desta licença. Note-se que os projectos de obras em causa deverão, caso se aceite o entendimento proposto, ser submetidos a prévia aprovação camarária (art. 3.º, n.º 2). Procedimento algo diverso poderia ser seguido nos casos de demolição urgente (ruína iminente), com a fixação de prazos encurtados para a aprovação camarária ou outra forma de resposta célere pela Administração ao problema da derrocada do edifício (à semelhança do procedimento urgente ou sumário espanhol). A clarificação do procedimento a adoptar reveste-se de interesse inegável, quer para a Administração, quer para o particular, dadas as garantias trazidas pela procedimentalização das actuações públicas que, como é o caso, contendam com interesses dos particulares. Aqui, os exemplos do procedimento contraditório

espanhol ou o procedimento jurisdicionalizado francês poderão servir de referência ao desenvolvimento legislativo da matéria em Portugal, tratando-se de regular o procedimento que culmine com ordem de realização de obras de beneficiação ou de demolição. Parece, por último e quanto ao aspecto procedimental, ser de ponderar a colisão com outros interesses públicos secundários, como o da preservação do património cultural, pois quanto às obras em imóveis classificados é exigido o prévio parecer do IPPAR, nos termos da Lei do Património Cultural (cfr. infra, pp. 87 e ss.) Assim, e não obstante esta formalidade essencial ter sido pensada para os procedimentos de licenciamento (sob pena de invalidade do acto de licenciamento), considera-se que a aprovação camarária de projecto de obras de reparação, beneficiação ou demolição em imóveis classificados ou em vias de classificação, ou localizados em zonas de protecção, deverá ser precedida de consulta ao IPPAR. O não cumprimento voluntário da ordem municipal de realização de obras, ao abrigo do disposto nos citados artigos 9.º, 10.º ou 12.º do RGEU, ou o desrespeito dos prazos fixados para o efeito, poderão fundar a deliberação de ocupação do prédio pela câmara a fim de mandar proceder à sua execução imediata, prevendo-se o reembolso das despesas feitas com as obras em falta (art. 166.º do RGEU). A posse administrativa do imóvel com vista à realização das obras pela câmara em substituição do destinatário da imposição respectiva não se mostra vinculada, antes dependendo do exercício de um poder discricionário da câmara municipal. Dificuldades orçamentais têm vindo a ser invocadas pela câmara municipal de Lisboa para a escassez das intervenções deste género no município de Lisboa, o que, mesmo no limite, não permite aceitar a morte de pessoas provocada pela derrocada de imóveis ruinosos com a latitude que se conhece ao fenómeno, a partir de notícias divulgadas recorrentemente pela comunicação social. Além disso, a manifesta desproporção entre os números apontados pela Câmara Municipal de Lisboa para ilustrar os casos de intimação para obras, posse administrativa dos prédios e execução coactiva daquelas obras não deixa de suscitar a convicção da inutilidade de grande parte das intimações formuladas. Em nota, chama-se a atenção para o estabelecimento de diverso procedimento tratando-se de obras urgentes em prédios situados em áreas críticas de reconversão e reabilitação urbanísticas, pois, como se viu, a Administração toma posse dos imóveis carenciados de obras e admite a posterior oposição dos seus proprietários, não sendo condição do exercício daquele poder o incumprimento de ordem camarária. Faltam, no entanto, dados que permitam avaliar a extensão e eficácia das preconizadas intervenções municipais nas áreas críticas de reconversão e reabilitação urbanística, resultando apenas da experiência que os resultados ficam aquém das expectativas criadas pelos meios legalmente disponibilizados. Certo se mostra ainda que a substituição camarária na realização de obras em falta não faz precluir a instauração de um procedimento contra-ordenacional por incumprimento de uma imposição camarária e não se encontra prevista qualquer faculdade de exercício discricionário que permita ao município abrir mão deste meio.

6. O Dever de Realizar as Obras Necessárias à Salvaguarda do Património Cultural

Acresce ao dever periódico de conservação que o artigo 9.º do RGEU comete ao proprietário e ao dever de realizar as obras necessárias para corrigir más condições de segurança, solidez e salubridade determinadas pela câmara municipal ao abrigo do artigo 10.º daquele regulamento a obrigação de os proprietários de imóveis classificados ou em

vias de classificação, responsáveis pela sua conservação, executarem todas as obras ordenadas pelo Ministério da Cultura, tendo em vista a respectiva salvaguarda (artigo 15.º, n.º 2 da Lei n.º 13/85, de 6 de Julho). A preservação, defesa e valorização do património cultural representa, concomitantemente, um direito e um dever de todos os cidadãos e uma obrigação do Estado e demais entidades públicas (art. 78.º, n.º 1 da Constituição). A decisão de classificação reporta-se a um bem que possua relevante valor cultural, em função das respectivas características de natureza artística e histórica, e ao qual a lei associa um regime especial de protecção (art. 10.º da Lei do Património Cultural Português). As obras a que se reconduz o artigo 15.º, n.º 2, daquele diploma são ordenadas pelo Ministério da Cultura, ouvidos os órgãos consultivos competentes, por serem necessárias à salvaguarda do património em causa. O interesse público que subjaz à consagração deste dever especial de realização de obras, que adstringe o proprietário ou o detentor do bem, reconduz-se à preservação do valor cultural do imóvel, ou seja, das características que determinam que o prédio revista especial interesse histórico, arqueológico, artístico, científico, técnico ou social, podendo implicar trabalhos de qualquer natureza - conservação, consolidação, reintegração, restauro ou demolição - desde que os mesmos se tornem necessários para assegurar a prossecução daquela finalidade. Não se trata, pois, de garantir a manutenção da observância das normas técnicas que o RGEU erige em parâmetro de aferição da aptidão do prédio para o exercício do fim a que se destina, podendo não se encontrar minimamente afectadas as respectivas condições de utilização. Entre os órgãos consultivos competentes, cumpre realçar o Conselho Consultivo do Instituto Português do Património Arquitectónico e Arqueológico (IPPAR), que no exercício das atribuições confiadas àquele instituto, de salvaguarda e valorização dos bens que integrem o património cultural arquitectónico e arqueológico, emite pareceres a respeito das matérias da competência do IPPAR que o presidente entenda submeter à sua apreciação, podendo, inclusive, formular propostas concretas sobre qualquer questão conexas com a preservação e valorização daquele património. No elenco das competências do IPPAR, contam-se, no que releva para o âmbito deste estudo, o inventário, a classificação e a desclassificação de bens culturais imóveis, envolvendo, a definição e a redefinição das respectivas zonas especiais de protecção, a salvaguarda de bens imóveis classificados, bem como das suas zonas de protecção, e ainda dos bens imóveis em vias de classificação (artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 106-F/92, de 1 de Junho). Pode o Ministério da Cultura determinar que as obras ordenadas sejam realizadas pelo Estado, a expensas do respectivo proprietário ou detentor, sempre que as mesmas não se mostrem iniciadas ou concluídas dentro do prazo fixado. Institui-se, assim, um mecanismo que permite à Administração Central substituir-se ao responsável pela conservação do bem na feitura das obras, a fim de precaver o prejuízo do valor cultural do imóvel, resultante da não realização dos trabalhos ordenados. O custeio das despesas corre por conta do Estado nos casos em que o proprietário ou detentor não possua meios para o pagamento integral das obras ou as mesmas constituam ónus desproporcionado para as suas possibilidades, competindo-lhe apresentar prova bastante desse facto. As despesas serão suportadas pelo Estado no todo ou em parte, consoante a situação económica do particular (artigo 15.º, n.ºs 3 e 4). Nos termos do disposto no artigo 16.º da Lei n.º 13/85 de 6 de Julho pode ser promovida a expropriação dos bens culturais classificados ou em vias de classificação que apresentem risco de degradação, desde que ao proprietário seja imputável omissão ou acção grave. O risco de depreciação de um bem

cultural não é suficiente para o exercício do poder expropriatório, carecendo, para esse efeito, de ser verificada uma concreta acção ou omissão, pela qual seja responsável o proprietário, e que assuma especial gravidade. A gravidade da acção ou da omissão deve ser aferida em função dos efeitos que da mesma advenham para a conservação do bem. Não releva qualquer acção ou omissão, antes se exigindo um comportamento que concorra para a efectiva degradação do imóvel, com possível afectação dos elementos que lhe conferem particular valia artística ou histórica. A expropriação deve ser precedida da audição do proprietário dos órgãos consultivos competentes. À faculdade de proceder à intimação do proprietário de imóvel classificado ou em vias de classificação para feitura de obras de beneficiação ou demolição ou para cumprimento do dever periódico de conservação, a exercer pelas câmaras municipais nos termos previstos nos artigos 9.º e 10.º do RGEU, acresce o poder de expropriar os bens imóveis classificados, tendo em vista a adequada preservação do imóvel, condicionado à emissão de parecer favorável por parte do IPPAR, e à verificação dos requisitos já analisados a respeito do exercício da expropriação pela Administração Central (artigo 16.º, n.º 2). A este respeito observa-se poderem as assembleias municipais, mediante proposta da câmara, decidir a classificação ou desclassificação de um bem como de valor cultural, desde que se trate de imóvel que, embora não justificando classificação de âmbito nacional, possua assinalável valor municipal (art. 26.º). Consagra-se, aqui, a figura da expropriação-sanção, dependendo a expropriação de um comportamento grave por parte do proprietário, o que pressupõe a formulação de um juízo de culpabilidade. A utilidade pública da expropriação parece residir no interesse da preservação do seu valor cultural, e na garantia de que ao bem é respeitado o aproveitamento exigido pela sua destinação económica, instrumentalizada à prossecução daquele interesse, não podendo ser assegurada a salvaguarda do interesse histórico e artístico do imóvel, caso se mostrem afectadas as respectivas condições de utilização. Prevê, do mesmo modo, a Lei do Património Cultural Português, no art. 16.º, n.º 3, a expropriação de bens imóveis que se localizem nas zonas especiais de protecção dos imóveis classificados, contanto que prejudiquem a sua adequada conservação e ofendam ou desvirtuem as suas características ou enquadramento. A letra deste preceito aponta para a necessidade de cumulação dos requisitos enunciados. À realização de obras de conservação, beneficiação ou demolição em bens classificados ou em vias de classificação, por parte dos respectivos proprietários, ou ainda aos casos de execução pelo arrendatário ou de execução administrativa, é aplicável o disposto no artigo 14.º da Lei n.º 13/85, que sujeita a prévio parecer do IPPAR a feitura de obras de restauro e a demolição de imóveis classificados ou em vias de classificação. Deve ser observada, no âmbito dos processos de licenciamento de obras particulares, a prescrição constante do art. 23.º que sujeita a prévia autorização do Ministro da Cultura, a aprovação municipal de obras de demolição, instalação, construção, reconstrução, movimento de terras ou dragagens, alteração da utilização, sempre que as mesmas tenham lugar nas zonas de protecção dos imóveis classificados. As zonas de protecção dos imóveis classificados constituem servidões administrativas, podendo compreender uma zona «*non aedificandi*», se a zona de protecção tipo não basta para a perfeita salvaguarda do enquadramento do bem. Os bens relativamente aos quais seja determinada por despacho do IPPAR a abertura de processo de classificação, bem como os demais imóveis sitos na respectiva zona de protecção não podem ser demolidos, restaurados, transformados, alienados ou expropriados sem prévia autorização expressa da

entidade competente art. 18.º, n.º 2). Esta exigência deve aplicar-se, por maioria de razão, à expropriação por utilidade pública dos bens classificados. Podem os proprietários de imóveis abrangidos pelas zonas «*non aedificandi*» requerer ao Estado a sua expropriação, sendo aplicáveis as disposições legais e regulamentares em vigor sobre a expropriação por utilidade pública. Prevê-se no art. 23.º, n.º 3, um caso de expropriação a requerimento ou a solicitação do particular, a qual ALVES CORREIA reconduz às situações em que se verifica uma especial diminuição dos direitos do indivíduo, em resultado de um acto praticado pela Administração, cuja permanência possa implicar grave prejuízo para os interesses daquele (cfr. *As Garantias do Particular na Expropriação por Utilidade Pública*, p.118). Na esteira daquele autor, sustenta-se não existir aqui uma verdadeira expropriação, mas antes uma cessão amigável. A aquisição não encontra legitimação num fim de utilidade pública, prosseguindo-se, antes, o interesse do particular na eliminação de uma situação que lhe é prejudicial. Importa aqui observar, na sequência do exposto no ponto 5 (cfr. supra) não prever a nossa legislação, no âmbito do procedimento de aprovação municipal de projecto de obras objecto de intimação municipal, a necessária audição das entidades públicas que tutelem o património cultural, nas situações que o justifiquem. A este respeito, parece pertinente explicitar quais as fases do procedimento de intimação camarária para realização de obras, em que devem ser ouvidas tais entidades, em ordem a assegurar a sua intervenção tanto no que concerne ao estabelecimento de restrições aos trabalhos a efectuar, como no que se refere à fiscalização desses trabalhos. Sobre a matéria, e em sede de eventual revisão legislativa, poderá tomar-se como modelo a solução consagrada no Direito Espanhol, que melhor garante a regular prossecução e articulação dos vários interesses públicos relevantes.

B - Direito Comparado

Analisados os regimes jurídicos que, no âmbito do nosso ordenamento jurídico, relevam como fundamento e critério de actuação da Administração Pública na preservação e reabilitação dos imóveis destinados a habitação e na defesa da segurança e da saúde públicas, apreciam-se de seguida as soluções consagradas noutros ordenamentos jurídicos, numa perspectiva de direito comparado. Esta apreciação, efectuada de forma sucinta, incide em especial nos poderes nesse domínio atribuídos às autoridades administrativas e nos procedimentos de intervenção fixados.

1. Legislação Espanhola

O ordenamento jurídico espanhol contempla o problema da deterioração e ruína dos edifícios, sendo várias as respostas a esse mesmo problema, do Direito Civil ao Direito Penal, passando pelos regimes do arrendamento urbano e do património cultural. Para o que aqui interessa, centra-se a atenção na legislação urbanística, tendo em conta algumas das disposições do Regulamento da Disciplina Urbanística e do Texto Refundido da Lei do Regime do Solo e Ordenação Urbana de 1992. No art. 245.º do Texto Refundido da Lei dos Solos espanhola de 1992 estabelece-se o dever que impende sobre os proprietários de manter os edifícios em condições de segurança, salubridade e boa apresentação, isto é, o dever de reparar os danos que ocorram. Quer por incumprimento deste dever, quer por outras causas que se têm por irrelevantes, podem estes danos assumir uma gravidade ou

extensão que não se compadeça com a realização de obras. Nesta linha, o art. 247, n.º 2, da Lei dos Solos estabelece que será declarado o estado ruinoso de um edifício nas seguintes situações: a) Quando o custo das obras necessárias seja superior a 50% do valor actual do edifício ou fracções afectadas, excluindo o valor do terreno; b) Quando o edifício apresente uma deterioração generalizada dos seus elementos estruturais ou fundamentais; c) Quando se requeira a realização de obras que não possam ser autorizadas por se encontrar o edifício desenquadrado do regime urbanístico em vigor «*fuera de ordenación*». Antes da dilucidação dos conceitos contidos nestas normas, cumpre esclarecer que o conceito de ruína ou estado ruinoso não se confunde com a designada ameaça de ruína, porquanto esta reconduz-se à probabilidade de consumação da ruína, embora não se mostrem afectados os elementos essenciais do edifício, ao passo que a ruína assenta no estado deteriorado ou defeituoso do próprio edifício. A ruína pode ser económica, técnica ou urbanística, consoante se subsuma às normas contidas na alínea a), na alínea b) ou na alínea c) do citado preceito da Lei dos Solos. Em qualquer dos casos, porém, a situação ruínosa é uma situação de facto, facto esse produtor de efeitos jurídicos determinados que se traduzem na declaração de ruína, sendo irrelevantes as causas que a provocaram. Acresce que a situação de facto, de deterioração do imóvel objectivamente avaliada por peritos, acarreta um perigo certo, actual ou iminente, que será prevenido com a declaração de ruína. As distinções apontadas assentam nos diferentes pressupostos que levam à declaração do estado de ruína, os quais são alternativos e não cumulativos. Isto significa que, não obstante se partir de um conceito de ruína, nos termos acima sintetizados, os conceitos de ruína económica, técnica e urbanística são conceitos independentes. A ruína económica parte da comparação entre o custo das obras necessárias para a reparação dos defeitos e danos verificados no imóvel e o valor do edifício. A concretização do valor do edifício não se afigura linear, sendo vários os conceitos de valor e várias as técnicas para a sua quantificação. Por outro lado, o custo das obras deve ponderar cuidadosamente os danos a reparar e a prevenir, o custo dos materiais e, eventualmente, outros custos que não se reconduzam directamente aos aspectos materiais e construtivos, como os fiscais. Por fim, estabelece-se a relação entre o valor do edifício e o custo das obras necessárias à reparação dos danos. Se o custo destas for superior a 50% do valor do edifício, este é declarado ruinoso, cessando o dever de realização de obras pelo proprietário. A ruína técnica, verificada quando o edifício apresente uma deterioração generalizada dos seus elementos estruturais e fundamentais, tem sido entendida no sentido da sua declaração quando se trata de danos não reparáveis tecnicamente pelos meios normais, sendo, porém, difícil distinguir os meios técnicos normais dos não normais. A jurisprudência tem considerado que não são danos tecnicamente reparáveis por meios normais quando estejam afectados de forma generalizada os elementos estruturais da edificação, ou quando exijam a demolição e reconstrução de partes do edifício e não apenas reparação ou consolidação – por referência ainda à reconstrução de partes estruturais do edifício –, ou quando impliquem o desalojamento dos ocupantes - também por referência à natureza dos danos e das obras, achando-se ameaçada a segurança dos ocupantes, pois o desalojamento, só por si, não é critério suficiente. A ruína urbanística é declarada quando o edifício apresente um estado de deterioração que não possa ser superado com recurso a simples obras de reparação e se encontre em situação de desconformidade com o ordenamento urbanístico vigente. Neste caso, não é ordenada a realização de obras de beneficiação, porquanto não há interesse em

perpetuar uma situação que em nada beneficia a execução dos planos urbanísticos em vigor. Insiste-se, porém, na necessidade de averiguar da situação de degradação ou das deficiências do edifício, pois não se declara um edifício em ruína urbanística só por desconformidade com as (eventualmente novas) regras de gestão e ordenamento do território. Nestas circunstâncias entende-se que deve prevalecer a demolição sobre a beneficiação e consolidação do edifício, mesmo sendo estas possíveis ou viáveis. Apenas são permitidas pequenas obras de reparação exigíveis pela higiene, estética e conservação do edifício. A dilucidação do conceito de ruína urbanística, quer ao nível legal, quer ao nível jurisprudencial, revela maior apuramento que o conceito que tem vindo a ser invocado em Portugal como de ruína urbanística, por referência ao disposto no art. 11.º, do RGEU. Admite-se, ainda, para os casos em que se verifique a insalubridade do edifício, desde que determinem a produção de danos que atinjam elementos fundamentais do edifício, ou a produção de danos que não possam ser reparados sem grandes custos ou não devam ser reparados por razões urbanísticas, seja declarada a ruína do imóvel. Em termos procedimentais, segundo a lei espanhola, pode ser adoptado um procedimento ordinário ou um procedimento extraordinário ou sumário, consoante se trate de ruína ordinária ou de ruína iminente (derrocada iminente). O primeiro reconduz-se a um procedimento administrativo iniciado oficiosamente ou a pedido de um interessado, com expediente contraditório, porque assente sobretudo nas provas periciais ou outras trazidas ao processo, nomeadamente em sede de audiência prévia dos interessados e termina com a declaração do estado de ruína total ou parcial e a demolição de todo ou de parte do edifício, caso haja independência estrutural ou funcional da parte a demolir. Em tais casos, o desalojamento dos moradores ocorre com a resolução dos respectivos contratos de arrendamento. Pode ainda considerar-se que a ruína verificada não preenche os requisitos para a declaração geral do estado ruinoso do edifício, termos em que os órgãos municipais ordenam a execução das obras de reparação necessárias ou, por último, declarar-se que não existe ruína (art. 23.º do Regulamento de Disciplina Urbanística). O segundo tipo de procedimento reveste carácter de urgência, dada a proximidade do risco de derrocada ou desmoronamento e a premência do perigo para pessoas e bens, o que leva a Administração Pública a prescindir do carácter contraditório do procedimento, não sendo exigível a audiência dos interessados. A avaliação da situação determinará a demolição do edifício ou a tomada de medidas cautelares que permitam impedir a consumação da derrocada; do mesmo modo, será ordenado o imediato desalojamento dos moradores. Note-se que a demolição só é ordenada no procedimento urgente ou sumário, porquanto a declaração de ruína ordinária, só por si, não isenta o proprietário de requerer e obter a licença de demolição. Nesta fase torna-se possível aferir da aplicabilidade do regime especial do património histórico e artístico, que poderá não permitir a demolição. Mas mesmo em fase procedimental anterior, as entidades com competências ao nível da protecção do património cultural podem intervir no expediente contraditório, após devida notificação. Quanto aos procedimentos urgentes, a Lei do Património Histórico Espanhol de 1985 determina restrições à demolição do edifício, porquanto a circunscreve ao mínimo essencial e desde que salvaguardada a hipótese de reposição dos elementos demolidos. A procedimentalização instituída revela que não apenas se encontram devidamente acautelados os interesses dos particulares afectados pela actuação administrativa, como se assegura a ponderação dos diferentes interesses públicos em presença (como o da

conservação do património cultural), o que, como se viu, não se mostra suficientemente densificado na legislação portuguesa.

2. Legislação Britânica

A disciplina das edificações ruinosas encontra-se no «*Housing Act*», de 1985, em especial, no capítulo referente à higiene («*slum clearance*»). A autoridade competente nesta matéria é o órgão local com poderes no que toca à habitação, podendo, neste âmbito, ordenar a demolição e o despejo de edificações. A legislação britânica contempla o conceito de ruína por ausência de condições de salubridade. São consideradas inabitáveis as edificações que não tenham de pé direito 2,30 m, e/ou não cumpram os requisitos de salubridade impostos no que concerne à iluminação, ventilação, infiltrações de água e humidade. Considera-se, também, ruinoso, o edifício que pelo seu contacto ou proximidade com outros seja perigoso ou prejudicial para a saúde. Pertencem a esta categoria os designados «*obstructive buildings*», os quais se encontram sujeitos a demolição pela ausência de condições de salubridade. Admite-se, na legislação britânica, a classificação de determinadas áreas como áreas de demolição. Podem ser declaradas como tal, as zonas integradas por construções que, pelas suas deficientes condições ou pela falta de largura das vias onde se situam, constituem um perigo para a saúde e segurança dos moradores locais. A classificação de uma área como zona de demolição depende de prévia garantia de dotação orçamental para levar a cabo a operação de demolição e de realojamento dos moradores. A comparação com o exercício de poderes semelhantes pelas autoridades administrativas portuguesas serve - mesmo nos casos em que se trate de intervenção pontual e não integrada em qualquer operação de reabilitação ou renovação urbana - para ilustrar a necessidade de clarificação da relação entre a actuação municipal e a disponibilização das verbas de que aquela careça, sob pena de ficar comprometido a prossecução das atribuições municipais nesta matéria, retirando qualquer sentido útil e credibilidade à intervenção camarária.

3. Legislação Alemã

A disciplina respeitante à degradação e ao estado de ruína dos edifícios encontra-se em lei federal (*Bundesbaugesetz*, de 19.08.1976). O conceito de ruína, no direito alemão, faz apelo, em simultâneo, a dois elementos: um elementos fáctico relativo ao estado físico dos edifícios, e um elemento normativo, qual seja o incumprimento pelos proprietários do dever de conservação dos edifícios. Devem os proprietários manter os edifícios em perfeito estado de habitabilidade, tanto do ponto de vista da construção como da salubridade e da estética, exigindo-se o cumprimento dos mesmos requisitos que se encontram estabelecidos para os edifícios acabados de construir. Antes de serem os proprietários intimados para realizar obras de reparação, conservação ou demolição, devem os municípios facultar assessoria técnica aos destinatários sobre as condições de realização das obras e os meios de financiamento disponíveis. Quando uma edificação apresenta, no interior ou exterior, defeitos ou deficiências susceptíveis de correcção mediante a realização de obras de conservação ou reparação, o município pode ordená-las. O proprietário fica obrigado a eliminar as deficiências e a corrigir os defeitos. Na intimação para a realização das obras são indicadas as deficiências a eliminar e os defeitos a corrigir, bem como um prazo adequado para tal fim. Possui a legislação alemã um preceito que especifica o que deve entender-se

por deficiências e defeitos da construção. Considera-se que existem deficiências quando um edifício não corresponde às exigências gerais de uma habitação ou local de trabalho sadio. O município não pode exigir mais que o exigível a construções novas comparáveis com fundamento nas normas do regulamento de edificação e outras normas publicadas de carácter legal. Existem defeitos, quando, por desgaste, envelhecimento, influências climatológicas ou por manipulação de terceiros, o uso de um edifício resulte alterado de forma não irrelevante, o edifício, no seu aspecto, altere a imagem da via pública de modo não irrelevante e quando o edifício precise de restauro ou deva conservar-se por causa da sua importância urbanística, histórica ou artística. O conceito de ruína, no direito alemão, parece, pois, pressupor aspectos urbanísticos e técnicos, já que nos outros casos há sempre obrigação de reparar os danos que o edifício apresente. Para mais, não pode produzir-se o estado de ruína através de um processo de deterioração natural, porque o proprietário se encontra obrigado constantemente a melhorar e reparar as deficiências que se vão descobrindo. É possível, no direito alemão, declarar o estado de ruína parcial e, inclusivamente, ordenar a demolição parcial. Também se encontra presente na legislação em análise, o conceito de ruína técnica. É prevista, neste caso, a demolição dos edifícios cujas deficiências ou defeitos não possam ser eliminados mediante a realização de obras de restauro ou modernização. No que concerne à ruína urbanística, dispõe o direito alemão que, no âmbito de aplicação de um plano, o município pode obrigar o proprietário, com aviso prévio, a urbanizar o seu terreno em conformidade com as exigências do plano em causa ou realizar em qualquer edifício ou outra construção as obras necessárias à respectiva adaptação ao plano. O proprietário pode exigir do município, após a notificação, a expropriação do prédio, nos casos em que não seja possível, por motivos económicos, a realização do que haja sido ordenado pelo município. A ordem de construção também pode ser dirigida a vários proprietários, no caso de um projecto de construção comum e para facilitar e acelerar a realização de plano parcial, no sentido de terem que realizar o projecto de construção em comum ou em coordenação. Em caso de incumprimento das obrigações impostas, o município pode expropriar o prédio, a seu favor ou em benefício de um terceiro disposto a edificar. Os aspectos de regime acabados de enunciar apresentam uma certa semelhança com o conceito e regime nacional da ruína urbanística (art. 11.º do RGEU) e impõem a conclusão que, tal como em Portugal, também na Alemanha é possível expropriar por razões atinentes ao ordenamento do território.

4. Legislação Francesa

As disposições relativas à conservação dos edifícios e aos poderes de polícia tendentes à salvaguarda da salubridade e segurança públicas constam essencialmente, no direito francês, do "Code de la construction et de l'habitation". O livro quinto deste diploma faz específica referência às construções que ameaçam ruína ou são insalubres. Tratando-se de um poder de polícia municipal, os actos respeitantes ao processo dos imóveis que ameaçam ruína são

da competência do presidente da câmara. Ao contrário do que sucede na legislação espanhola e italiana, e, de certa forma, no Direito alemão, e como acontece no Direito português, a legislação francesa não define especificadamente as três formas de ruína (económica, técnica e urbanística). À semelhança do Regulamento Geral das Edificações Urbanas, o Direito francês faz corresponder ao processo de declaração dos imóveis que

ameaçam ruína o exercício de um poder geral de polícia tendo por fim a salvaguarda da ordem, da segurança, da tranquilidade e da salubridade públicas. O processo em causa, deve, assim, ser imperativamente desencadeado, a título oficioso ou por iniciativa de um particular, sempre que o estado de um imóvel não ofereça as garantias de solidez necessárias à manutenção da segurança pública. Dispõe o citado «*Côde de la construction et de l'habitation*» que o presidente da câmara pode ordenar a reparação ou a demolição de qualquer edificação, construção ou imóvel que ameace ruir e que seja susceptível de comprometer a segurança, e, de uma forma geral, sempre que os edifícios não ofereçam as garantias de solidez necessárias à manutenção da segurança pública. Para este efeito pode o "maire" determinar a realização das vistorias que entender necessárias a fim de verificar o estado de solidez das edificações, construções ou imóveis. A ordem dirigida à realização das obras de reparação ou de demolição do edifício que ameaça ruína é notificada ao proprietário, sendo-lhe concedido um prazo para realização dos trabalhos que a administração reputa aptos a eliminar a situação de perigo, para além, da indicação da possibilidade de ser nomeado um perito que conjuntamente com um técnico da câmara, irá verificar o estado do edifício. Se na data fixada, o proprietário não tiver efectuado as obras ordenadas e não houver nomeado um perito, a vistoria é efectuada unicamente pelo técnico municipal. Ao contrário do que se verifica no Direito português, em França, o procedimento de declaração dos imóveis que ameaçam ruína é um processo jurisdicionalizado. Após a realização da vistoria e depois de ouvidas as partes, o tribunal administrativo decide sobre eventual litígio entre os relatos periciais, fixa, sendo esse o caso, um prazo para a realização das obras ou para ser efectuada a demolição e pode autorizar o presidente da câmara a proceder coactivamente e à custa do proprietário à execução da ordem de reparação ou de demolição, caso não venha a ser voluntariamente cumprida no prazo fixado. Tendo o tribunal administrativo verificado que o imóvel não possui condições de segurança, pode o presidente da câmara ordenar o despejo dos moradores. Possui o Direito francês, para além do processo de declaração dos edifícios que ameaçam ruína, um processo especial para os edifícios em ruína iminente. Dispõe o diploma atrás citado que, em caso de perigo iminente, o presidente da câmara, após advertência ao proprietário, faz nomear pelo juiz do tribunal administrativo um perito encarregue de examinar o estado do edifício no prazo de vinte e quatro horas. Se, em resultado da vistoria, se concluir pela existência de uma situação de perigo grave e iminente e, por isso, de urgência, o presidente da câmara ordena as medidas provisórias necessárias para garantir a segurança do edifício, e, em especial, a respectiva evacuação. Se após a advertência, o proprietário não houver tomado as medidas necessárias a obviar à manutenção da situação de perigo, o presidente da câmara tem o poder de fazer executar por conta do proprietário tais medidas. Se bem que não se encontre explicitada como situação de ruína, possui o direito francês disposições relativas aos edifícios insalubres, no «*Côde de Santé Publique*». Verificado que um edifício não possui condições de salubridade, o presidente da câmara é obrigado, no prazo de um mês, a ordenar as medidas adequadas à resolução da situação, bem como a realojar os moradores. Não sendo a situação de insalubridade susceptível de correcção através da realização de obras, pode ser ordenada a demolição do imóvel. Cumpre salientar, no que à legislação em análise concerne, as circunstâncias das quais depende a opção entre ordenar obras de reparação ou de demolição do edifício. A escolha depende de considerações técnicas e jurídicas. No plano

técnico, não devem ser impostas ao proprietário mais que as operações necessárias à supressão da situação de perigo. Ao que se segue que a demolição só será ordenada se não for possível afastar o perigo através da realização de obras de reparação (Cons. d'État, 29 Nov., 1935, Lossa: Rec. Cons. d'État, p.1118). Na apreciação da legalidade dos actos do presidente da câmara que hajam ordenado a demolição de edifícios por ameaça de ruína, tem o Conselho de Estado considerado que sempre que a demolição não seja a solução tecnicamente necessária para manter a segurança pública, apenas pode ser ordenada a reparação do imóvel. Fundamenta o Conselho de Estado tal conclusão na consideração de que as disposições citadas do «*Côde de la construction e de l'habitation*» têm por finalidade e por efeito garantir aos proprietários interessados que apenas serão obrigados aos trabalhos e, por conseguinte, às despesas estritamente necessárias à manutenção da segurança pública. No plano técnico, porém, a evolução actual levará a considerar que todos os edifícios são susceptíveis de ser recuperados, sendo por isso inviável a respectiva demolição. Cumpre considerar, então, a amplitude das obras de recuperação. Se estas corresponderem a uma verdadeira reconstrução do edifício, não é razoável que sejam impostas ao proprietário, uma vez que a demolição constitui um meio menos oneroso para pôr fim à situação de perigo. Nestes casos, deve ser ordenada a demolição. A questão, no entanto, implica a prévia determinação de quais as obras que se pode considerar envolverem uma reconstrução do edifício. A comparação entre o custo das obras de reparação e demolição entende-se não ser um critério válido. Mas já releva, para este efeito, a amplitude das reparações sob o ponto de vista técnico, bem como o respectivo custo em comparação com o valor do imóvel.

IV-Contrato de Arrendamento

A-Introdução

Assim analisados os poderes de intervenção que às câmaras municipais são atribuídos para conservação do parque habitacional, cumpre agora dilucidar os deveres de conservação que no âmbito da relação jurídica privada de arrendamento recaem sobre as partes desse contrato. No âmbito deste estudo merece especial atenção a relação jurídica de arrendamento urbano, atenta a circunstância de larga parte do património habitacional da cidade de Lisboa não ser ocupada, nas actuais circunstâncias, pelo proprietário, titular da posição contratual de senhorio, por ter celebrado contrato de arrendamento ou por ter sucedido a outrem na titularidade do dever de assegurar o gozo do prédio, nos termos que caracterizam aquela relação jurídica. O regime do arrendamento urbano é, de resto, apontado pelas diversas entidades auscultadas, ainda que nem sempre sob prisma idêntico, entre as razões de direito que concorrem para a depreciação do parque habitacional da cidade de Lisboa. A este respeito, e atendendo, também, às contribuições das entidades ouvidas, importa considerar fundamentalmente, a repartição legal das obras que incidem sobre o locado entre arrendatário e senhorio, as vicissitudes da relação jurídica de arrendamento, em particular quanto à sua modificação e extinção, o regime de actualização de rendas e de atribuição de subsídios de renda. O contrato de arrendamento de prédio urbano para habitação rege-se, actualmente, pelo Regime do Arrendamento Urbano, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro, (RAU), na redacção introduzida pelos Decretos-Lei n.º 257/95, de 30 de Setembro, e n.º 278/93, de 10 de

Agosto. Em especial, são aplicáveis ao contrato em causa, nos termos previstos no art. 5.º, n.º 1, do RAU, as normas que integram os Capítulos I e II do RAU (arts. 1.º a 73.º e 74.º a 109.º, respectivamente) e as normas gerais da locação (arts. 1022.º a 1063.º do Código Civil), que se mostrem compatíveis com o regime estabelecido pelo Capítulo I do RAU. Define o legislador o contrato de arrendamento como o vínculo do qual nascem duas obrigações essenciais. O conteúdo da relação jurídica é composto, fundamentalmente, pela obrigação de proporcionar o gozo temporário do prédio urbano ou sua fracção e pela obrigação correlativa de pagamento do preço designado por retribuição. Tais deveres adstringem respectivamente o senhorio e o inquilino. É patente a preocupação do legislador em acautelar o pleno gozo do locado para o fim a que se destina, preocupação essa que subjaz a diversas das soluções consagradas no corpo do diploma. Desde logo, prescreve-se no art. 9.º, n.º 1 do RAU, a necessidade de ser comprovada a aptidão do edifício ou da sua fracção para o fim contratado, mediante a exibição de licença de utilização. Condiciona o legislador a celebração da escritura notarial, quando exigível, à menção, no texto do contrato, da licença de utilização nos termos previstos naquela disposição ou, nas situações em que aleguem as partes urgência na celebração do contrato, da apresentação de documento comprovativo do requerimento do respectivo alvará, ficando, deste modo, precludida a prática notarial que, quanto aos prédios de construção anterior a 7.8.1951 (data da publicação do Regulamento Geral das Edificações Urbanas), se bastava com a exibição de certidão de onde constasse a data de inscrição na matriz. Foi estabelecida a aplicação de sanção pecuniária para o incumprimento daquele requisito, por causa imputável ao senhorio, (art. 9.º, n.º 5), atribuindo-se, concomitantemente, ao arrendatário a faculdade de resolução do contrato, nos termos gerais ou em alternativa, de requerer a notificação do senhorio para realização das obras necessárias ao exercício do uso contratado, sem prejuízo da estabilidade da renda inicialmente acordada. Estes direitos não são facultados ao arrendatário de contrato não habitacional quando a fracção, de acordo com o respectivo alvará de licença de utilização, se destine a habitação. Nessa situação, concedeu o legislador primazia ao fim habitacional sobre os demais usos, a ponto de consagrar a nulidade do contrato, impedindo assim a convalidação da utilização habitacional em utilização não habitacional, e afastando, claramente, a possibilidade, estabelecida na disposição contida no n.º 6, no sentido de o senhorio ser notificado para realização das obras necessárias (cfr. artigo 9.º, n.º 7). Em articulação com a faculdade de solicitar a notificação do senhorio para realização das obras adequadas ao exercício do gozo contratado, estabelece o n.º 6 do art. 9.º do RAU, por remissão para os artigos 14.º a 18.º do mesmo diploma, a aplicabilidade dos procedimentos ali fixados para as situações de inexecução de obras de conservação ou beneficiação pelo senhorio, quando intimado a fazê-lo pela câmara municipal. Ao arrendatário de contrato celebrado para fim habitacional sem licença de utilização em conformidade são facultados os mesmos meios que nas situações em que foi determinada a realização de obras de conservação ou de beneficiação pela câmara municipal, e que coincidem, ora com a execução de obras periódicas, em cumprimento do dever previsto no art. 9.º do RGEU, ora com a verificação de deficiências que prejudicam a salubridade e a segurança do prédio locado e que, como tal, impossibilitam o seu adequado gozo para o fim a que se destina. Pretendeu o legislador possibilitar a subsistência da relação jurídica de arrendamento, estendendo a aplicação daqueles mecanismos a estas situações. Às câmaras municipais cabe determinar quais as

obras a realizar pelo senhorio a fim de assegurar o exercício do fim contratado. É de prever que tais mecanismos não sejam actuados, quer pelo arrendatário, quer pela câmara municipal, com a intensidade que se mostraria desejável, em face das insuficiências do esquema gizado pelo legislador no tocante ao incumprimento da intimação camarária e à execução das obras por iniciativa da autoridade administrativa ou do arrendatário (que adiante se analisam) e que prejudicam a eficácia do regime. Nas situações a que se reporta o art.º 9.º, n.º 6, o interesse público que pode determinar a intervenção directa da câmara municipal no procedimento conducente à alteração do fim licenciado, a ponto de assumir a execução coactiva das obras necessárias, reside no incremento do número fogos disponíveis. Não se trata aqui da necessidade de preservar a aptidão funcional do imóvel atestada pela câmara municipal mediante o licenciamento da utilização, a qual subjaz às soluções previstas nos artigos 14.º a 18.º do RAU, prosseguindo-se, primordialmente, o interesse em assegurar o gozo contratado à revelia do município, desde que o mesmo coincida com o uso habitacional, de tal forma que se institui um procedimento adequado à legalização da situação, a desencadear, não pelo proprietário, mas antes pelo beneficiário do arrendamento.

B - Regime das Obras que Incidem Sobre a Coisa Locada

1. A Tipologia Legal

Inseriu o legislador a disciplina legal das obras nos prédios urbanos objecto de relação jurídica de arrendamento, no Capítulo I, secção IV do RAU, que versa exclusivamente sobre a matéria. São as obras previstas no art. 11.º agrupadas em diferentes categorias e qualificadas como obras de conservação ordinária, obras de conservação extraordinária e obras de beneficiação. Retomou o legislador, em matéria de obras, nos arts. 11.º a 18.º do Regime do Arrendamento Urbano, as soluções consagradas nos artigos 16.º a 21.º da Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro (Lei das Rendas). De acordo com a classificação legal adoptada, constituem obras de conservação ordinária as que se traduzam na execução de trabalhos de reparação e limpeza geral do prédio e suas dependências, no cumprimento de determinações das autoridades administrativas, proferidas ao abrigo de legislação de âmbito geral ou local, destinadas a repor as características existentes à data da concessão da licença de utilização, e todas as demais obras que visem assegurar a manutenção das condições adequadas ao gozo contratado, e verificadas no momento da celebração do contrato. Destinam-se, pois, tais obras a acautelar a boa conservação do prédio e a adequação das condições necessárias ao exercício da utilização contratada. As obras de conservação extraordinária são definidas por referência a dois critérios, quais sejam, a causa da deterioração a corrigir e o valor dispendido na sua execução. Nestes termos, são apontadas entre tais obras as ocasionadas por defeito de construção do prédio ou por caso fortuito ou de força maior "e, em geral, as que não sendo imputáveis a acções ou omissões ilícitas perpetradas pelo senhorio, ultrapassem, no ano em que se tornem necessárias, dois terços do rendimento líquido desse mesmo ano". Ficam, assim, excluídas desta categoria as reparações de deteriorações imputáveis ao senhorio. Por fim, as obras de beneficiação são definidas por exclusão de partes, como as que não se compreendem nas demais categorias. A trilogia legal é estabelecida a partir de critérios pouco claros, suscitando dificuldades na interpretação e aplicação de tais conceitos. A distinção efectuada não toma por referência a

natureza das situações delimitadas pelos arts. 9.º, 10.º e 12.º do RGEU. A este propósito, observa-se que as situações em que a necessidade de realização de obras seja ditada por caso fortuito ou de força maior, previstas na norma que estabelece o conceito "obras de conservação extraordinária" (art. 11.º, n.º 3), podem confundir-se com a situação de imposição administrativa de reposição do estado inicial de conservação, quando a degradação se fique a dever a facto cuja verificação não poderia normalmente ser prevista ou cujos efeitos não poderiam ser prevenidos, a qual parece poder subsumir-se, também, ao catálogo fixado pelo n.º 2, quanto às obras de conservação ordinária. Também no tocante à previsão final do preceito compreendido no n.º 3,- "obras que, não sendo imputáveis a acções ou omissões ilícitas perpetradas pelo senhorio, ultrapassem, no ano em que se tornem necessárias, dois terços do rendimento líquido desse mesmo ano"-, pode suscitar dificuldades a sua articulação com a tipologia das obras de conservação ordinária, por poderem concorrer, facilmente, os pressupostos de aplicação dos dois normativos, sem que haja o legislador estabelecido um critério que permita decidir casos de sobreposição. O intérprete poderá suportar-se no elemento literal do artigo 3.º, para sustentar que, quando se verificarem as circunstâncias previstas no artigo 11.º, n.º3, (que contém a definição de obras de conservação extraordinária), as obras devem ser qualificadas como de conservação extraordinária, ainda que seja proferida, pela câmara municipal, intimação administrativa dirigida à sua execução.

2. A Repartição de Encargos

Na vigência do Código de Seabra as despesas de conservação da coisa locada encontravam-se a cargo do locatário, atenta a obrigação estabelecida pelo art. 1043.º do Código no sentido de o arrendatário manter e restituir a coisa no estado em que a recebera, ressalvadas as deteriorações inerentes a uma prudente utilização. A Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro, estabeleceu a responsabilidade do proprietário pelas obras de conservação ordinária e extraordinária, inflectindo a orientação do direito anterior. Na repartição dos encargos com as obras do locado recorreu o legislador à trilogia adoptada em termos conceituais, estabelecendo a responsabilidade do senhorio pelas obras de conservação ordinária, à excepção das deteriorações lícitas efectuadas pelo arrendatário, as quais devem ser reparadas antes da restituição do prédio, bem como pelas obras de conservação extraordinária e de beneficiação sempre que o proprietário seja intimado pela câmara municipal ou que exista acordo escrito entre senhorio e inquilino nesse sentido, com indicação discriminada das obras a realizar. No que se reporta a obras de conservação extraordinária ou obras de beneficiação, a execução pelo senhorio representará o cumprimento da determinação camarária ou de uma obrigação contratual. Nos demais casos, comete a lei a sua realização ao inquilino. Verifica-se, pois, que as obras ordenadas por autoridade administrativa são, em todos os casos, da responsabilidade do senhorio. Por outro lado, mantém-se em vigor o artigo 1038.º, alínea e) do Código Civil que prescreve a obrigação do locatário "tolerar as reparações urgentes bem como quaisquer obras ordenadas pela autoridade pública". Procurou o legislador assegurar a aptidão funcional do imóvel, harmonizando as soluções consignadas no RAU quanto à responsabilidade pela execução das obras com o regime de direito administrativo, sem o que poderia resultar comprometida a prossecução dos interesses públicos em matéria de salubridade, segurança

e solidez das edificações. De resto, o sistema de distribuição de encargos parece constituir, também, um reflexo da obrigação do senhorio assegurar o gozo do locado para o fim a que se destina, pedra de toque do regime do arrendamento e ponto de cruzamento e equilíbrio entre direito privado e de direito público. Especial referência merece, quanto a esta matéria, a jurisprudência. Em 11.2.1992, sustentou o Supremo Tribunal de Justiça que, nos termos do art. 1031.º, alínea b), do Código Civil, o locador deve assegurar o gozo da coisa locada, competindo-lhe, como tal, efectuar todas as reparações ou outras despesas essenciais ou indispensáveis, quer se trate de pequenas ou grandes reparações e quer a sua necessidade resulte de simples desgaste do tempo, de caso fortuito ou de facto de terceiro. Se as não fizer, após aviso do locatário, falta culposamente ao cumprimento da obrigação e é responsável pelo prejuízo causado ao credor (vd. Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 11.2.1992, in Bol. do Min. da Just., 414, 455). Por seu turno, o Tribunal da Relação de Lisboa, em Acórdão de 12.12.1985, entendeu que a obrigação prevista no artigo 1031.º, alínea b) do Código Civil importa as obras essenciais de conservação do prédio para satisfação dos fins do contrato, bem como outras obras de conservação da responsabilidade do senhorio, quais sejam as efectuadas em cumprimento do art. 9.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas e as obras que, não sendo de conservação, podem ser impostas ao senhorio nos termos previstos no art. 10.º do Regulamento (cfr. Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 12.12. 1985, Recurso n.º 3650). Afirma o Tribunal, no mesmo acórdão que: "Nas relações privadas de arrendamento não se pode deixar de atender ao aspecto particular de cada caso, natureza e estado concreto de cada local dado de arrendamento para conformar em concreto as obrigações do senhorio, no âmbito dos fins previstos na citada alínea b) do art. 1031.º. Não se pode exigir que um local modesto e que obedecia a um mínimo de condições no limite das exigências habitacionais seja transformado à custa do senhorio num local muito mais confortável e ambicioso, porque se é direito do inquilino a ter uma habitação condigna, não o é de a obter à custa do senhorio. Por isso as obrigações deste têm de se conformar com o estado do arrendado à data do arrendamento e com o acordo das partes quanto à satisfação dos fins do arrendamento nessa cultura, sem prejuízo do natural desgaste do prédio pelo decurso do tempo e pelo uso adequado, que não afecte os fins do arrendamento, que tem um regime especial previsto no Regulamento Geral das Edificações Urbanas, aprovado pelo Dec. Lei 38 382, de 7 de Agosto de 1951. Por isso, assegurar o gozo da coisa ao locatário para os fins a que a coisa se destina pode impor a realização das obras e reparações necessárias a manter a coisa com a aptidão mínima que foi base do acordo entre as partes." De resto, tolera o RAU ao arrendatário pequenas deteriorações no locado, desde que se mostrem necessárias para o seu conforto ou comodidade, e traça a distinção entre obras para a sua reparação e as obras de conservação ordinária.

As deteriorações lícitas devem ser reparadas pelo arrendatário em data que anteceda a da restituição do prédio (artigo 4.º). A realização de pequenas deteriorações pelo arrendatário, para assegurar o seu conforto ou comodidade, não integra o uso do prédio, mas a sua transformação, pelo que são tais obras estranhas à obrigação de assegurar o gozo, ou seja, o aproveitamento das suas utilidades, consistente no uso do imóvel e na sua fruição, quando possa o arrendatário sublocar. A realização de deteriorações ilícitas, não consentidas pelo artigo 4.º, n.º1, constitui o inquilino na obrigação de indemnizar o senhorio, nos termos

gerais. O Decreto-Lei n.º 257/95, de 30 de Setembro, veio consagrar a possibilidade das partes convencionarem a responsabilidade do arrendatário pela realização de obras de qualquer natureza, se bem que limitada aos contratos não habitacionais. No sentido de acautelar o cumprimento de determinações de autoridades administrativas, estabeleceu o legislador a faculdade de o arrendatário realizar as obras objecto de intimação, determinadas em função do fim específico do contrato, quando lhe caiba a responsabilidade pela sua execução, independentemente de autorização do senhorio, podendo exigir indemnização, no termo do contrato, de acordo com as regras do enriquecimento sem causa (vd. art. 120.º, n.º 3 do RAU, na redacção actual).

3. Os Artigos 14.º a 18.º do RAU

A articulação entre o RAU e o RGEU estreita-se nos artigos que estabelecem os procedimentos aplicáveis à inexecução de deliberação administrativa de realização de obras de conservação ou de beneficiação. Pretendeu o legislador, neste campo, tão só consolidar as soluções já consagradas pelo art. 21.º, n.ºs 1 a 8 da Lei n.º 46/85, de 29 de Setembro, tendo em vista o aperfeiçoamento do regime constante dos artigos 9.º, 10.º e 12.º do RGEU, perante a degradação generalizada do parque habitacional. A ocupação administrativa do prédio para execução de obras foi inicialmente prevista pelo artigo 166.º do RAU, em articulação com o poder de determinar a realização de obras aludidas nos artigos 9.º, 10.º, 12.º e 165.º do RGEU, coadunando-se, também, com o disposto no art. 51.º, n.º 2, alínea d), do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março (Lei das Autarquias Locais). Retomado o regime introduzido pela Lei n.º 46/85, no artigo 21.º, são as disposições constantes dos arts. 14.º a 18.º do RAU, merecedoras de críticas idênticas às que foram formuladas a propósito da disciplina inovatória, padecendo o sistema de procedimentos fixados de deficiências que prejudicam a sua eficácia. Já não pode, porém, o legislador escudar-se na ingenuidade, por serem sobejamente conhecidas as motivações da inoperacionalidade da solução consagrada em 1986. Pouco avisado se mostrou, quanto a esta matéria, ao não prever nenhuma inovação de regime num ponto crucial para a conservação do parque habitacional: a execução de obras em caso de incumprimento da obrigação de reparação e beneficiação do locado pelo senhorio. Colhe-se uma citação do preâmbulo do diploma, bem elucidativa do propósito prosseguido pelo legislador. "A degradação do parque habitacional e, em geral, da construção urbana, constitui problema a não ignorar. Há que continuar a incentivar as obras necessárias e fiscalizar o estado dos prédios, bastando num como noutro desses pontos, aperfeiçoar normas já existentes e, designadamente, as que conferem os necessários poderes às autarquias locais". Cumpre, então, tentar apontar as causas da inadequação da proposta de solução, as quais radicam, fundamentalmente, na inexistência de um sistema que propicie o reembolso efectivo das despesas suportadas pelo promotor das obras, seja este a câmara municipal ou, antes, o inquilino, circunstância que influí em especial nas situações dos arrendamentos mais antigos, às quais corresponde a prática de rendas irrisórias. O mecanismo de reembolso previsto pressupõe o pagamento das obras suportadas pela câmara municipal, em prestações mensais, que não podem exceder 70% do valor da renda. Em caso de cobrança coerciva, e na vigência do contrato de arrendamento, respondem pela dívida exequenda e seus juros, as rendas vencidas desde a notificação do senhorio para realização das obras, e,

até integral reembolso, as rendas vincendas. Do mesmo modo, na falta de pagamento voluntário, ao arrendatário é facultado o desconto mensal das despesas inerentes às obras e os juros devidos, sobre o montante de 70% da renda (artigos 17.º, n.º 3 e 18.º). O regime previsto não propicia a efectiva compensação do arrendatário ou da câmara municipal, pela feitura das obras, atentas as restrições fixadas à cobrança da quantia em dívida. As razões da ineficácia do esquema gizado prendem-se, fundamentalmente, com a inexistência de um procedimento expedito de cobrança. Na prática, ainda que a obrigação de reparação impenda sobre o senhorio, se o inquilino não quiser sofrer as consequências da inacção daquele, motivada pela exiguidade dos rendimentos prediais auferidos, terá o inquilino, a não se verificar a execução coactiva pela câmara municipal, de substituir-se ao senhorio na assunção dos encargos com as obras destinadas a assegurar as condições de habitabilidade. Naturalmente, outro factor merece ser ponderado, já que, em muitas situações, e perante as magras retribuições percebidas, não gozam os proprietários de uma situação económica que lhes permita assegurar o regular cumprimento da obrigação de reparação. Com efeito, são sobejamente conhecidas as circunstâncias que determinam que, amiúde, as rendas pagas não perfaçam, sequer, os encargos inerentes ao exercício anual da administração do prédio, ainda que não seja decidida a realização de obras. Objectar-se-á pecar este entendimento por ser generalista quando inúmeros arrendamentos não conhecem a distorção entre o preço praticado e o preço de mercado. A este propósito, observa-se não serem essas, por norma, as situações em que o proprietário não promove a adequada conservação do locado, e que motivarão a execução de obras pelo arrendatário ou pela câmara municipal. No entanto, também quanto aos contratos de arrendamento celebrados ao abrigo do RAU, o regime de cobrança e de 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. Há ainda o problema de o mesmo senhorio, nos mesmos edifícios ter inquilinos com rendas muito diversas, abstendo-se de realizar as obras nas partes comuns. Isto leva a que os novos inquilinos recebam o mesmo tratamento. Considera-se também inadequado à prossecução do interesse na preservação da aptidão funcional do imóvel, o regime contido no artigo 14.º do RAU nos termos do qual, em caso de omissão do senhorio, assiste ao arrendatário o direito de proceder ao depósito de parte da renda equivalente à actualização anual ou à actualização por obras, valor que não poderá ser levantado pelo senhorio sem que o mesmo comprove ter concluído as obras ordenadas pela câmara municipal. A importância correspondente à actualização anual é diminuta, quer pela circunstância de os coeficientes de actualização anual - fixados em 1,08, 1,0675, 1,045, 1,035, e 1,027, para os anos civis de 1993, 1994, 1995, 1996 e 1997, respectivamente - se distanciarem dos valores da inflação verificada, quer em virtude de os mesmos operarem sobre rendas com valores quase nominais. O não recebimento de importância equivalente ao valor devido pela actualização por obras não parece, também, constituir estímulo adequado à sua conclusão pelo senhorio, quando cotejada tal importância com os encargos e os custos de conservação do locado.

4. O Regime Especial do Artigo 1036.º do Código Civil

Especial enfoque merece a faculdade concedida ao arrendatário de realizar obras em situação de urgência e de ser reembolsado das despesas inerentes, consagrada no art. 1036.º do Código Civil, e que o RAU expressamente acolhe no art. 16.º, n.º 4. A par do regime fixado pelos artigos 16.º e 18.º do RAU para a realização de obras pelo arrendatário, subsiste o da locação civil de que o arrendatário se pode socorrer nas situações em que o estado de degradação do imóvel torne premente uma intervenção, não se compadecendo com a demora que o procedimento judicial acarreta (artigo 1036.º do Código Civil). A faculdade de realizar as reparações pode ser exercida ainda que não ocorra mora do senhorio, sempre que "a urgência não consinta qualquer dilação", devendo o locatário avisar, desde logo, o senhorio. A especialidade deste regime perante o estabelecido pelo RAU, consiste na simplificação que oferece, por não depender de quaisquer formalidades, à excepção da notificação do senhorio, a qual, não necessita sequer de preceder o início das obras, bastando a comunicação no momento em que estas são desencadeadas. A actuação do locatário não depende, neste caso, da adopção dos procedimentos previstos no art. 16.º do RAU, nem, tão pouco, do preenchimento dos requisitos pré-estabelecidos no art. 15.º. Pretendeu o legislador dotar o arrendatário de um meio expedito de intervenção a fim de que não resulte comprometido o gozo do locado. Não se exige, assim, a prévia intimação administrativa do senhorio para realização das obras, nem a formulação de requerimento tendo em vista a execução coactiva das obras, ou o decurso de qualquer prazo, nem sequer a apresentação de orçamento da obra para efeito de responsabilização do senhorio. À informalidade da intervenção acresce a oportunidade de reembolso integral das despesas, na falta de pagamento voluntário, mediante recurso às instâncias judiciais. A urgência relaciona-se com a realização dos fins do contrato. Não se reporta o art. 1036.º do Código Civil à obrigação do senhorio melhorar a coisa em relação ao estado de conservação inicial por forma a propiciar maior proveito ou utilidades ao arrendatário, mas antes às reparações tornadas necessárias para garantir o gozo contratado. De acordo com os ensinamentos da doutrina o aviso ao locador, previsto no art. 1036.º, n.º 2 do Código Civil, "valerá como interpelação e produzirá, como tal, os seus efeitos, logo que chegue ao conhecimento do destinatário, ou seja deste conhecido, mas não é um pedido de autorização". A mora do locador pode obrigá-lo, nos termos gerais dos artigos 804.º e seguintes, a indemnizar todos os danos causados ao credor (locatário). (PIRES DE LIMA E ANTUNES VARELA, Código Civil Anotado, Volume II, 3ª edição, pag. 390). Quando o senhorio se constitua em mora relativamente à obrigação de fazer reparações necessárias para fazer face às deteriorações do locado, pode o locatário invocar, nos termos gerais, a excepção da inadimplência e recusar o pagamento da renda até que sejam executadas as obras indispensáveis à habitabilidade do arrendado (neste sentido, Ac. da Rel. de Lisboa de 6.4.1995, Col. de Jur., 1995, 2, 111). Esta faculdade só lhe assiste, porém, segundo a orientação jurisprudencial dominante, se as deteriorações verificadas comprometerem em definitivo o exercício da utilização contratada. A mora do locador na realização das obras não legitima o inquilino a recusar o pagamento das rendas enquanto não for privado do gozo da coisa locada porque as obrigações em causa (dever de reparação e dever de retribuição) não são correspectivas. Pode também ser invocado, a verificar-se a diminuição do gozo ou a sua privação temporária, o disposto no artigo 1040.º do Código Civil, que dispõe haver lugar a uma redução da renda proporcional ao tempo da privação ou diminuição e à sua extensão, quando o inquilino e as pessoas que com ele vivam

habitualmente em economia comum sejam alheios ao motivo da lesão verificada. Quando a afectação do gozo não seja imputável ao locador, a redução da renda só opera se a lesão exceder um sexto da duração do contrato. No limite, em caso de inutilização da coisa locada, o contrato caduca nos termos previstos no artigo 1051.º, n.º 1, alínea e) do Código Civil. Pode, ainda, o inquilino exercer o direito de resolução, nos termos previstos no artigo 1050.º do Código Civil. A inexecução da obrigação de reparação pode conduzir, em casos extremos, ao estado de ruína da coisa locada ou de parte desta, em termos que impossibilitem o seu uso por ser manifesto que o imóvel não dispõe de condições de segurança, pelo que a continuação da sua utilização fará perigar a integridade física do arrendatário. Considerou o Tribunal da Relação do Porto, verificadas tais circunstâncias, existir causa justificativa da falta de residência permanente no locado pelo inquilino, não podendo o contrato ser resolvido pelo senhorio com fundamento em falta de residência permanente (vd. art. 64.º, n.º 1, al. i), e n.º 2, al. a), do RAU) (Ac. da Rel. do Porto, de 24.7.1986, Recurso n.º 20 946). Na falta de reembolso voluntário das despesas, pode este efectivar-se mediante acção autónoma ou, por opção do arrendatário, por compensação com a renda devida nos termos do disposto no artigo 847.º do Código Civil. Também a consagração deste direito do arrendatário, se revela, por si só, inoperante, ao que se julga, essencialmente por motivações de índole económica. Em regra, não se dispõe o locatário a assumir a execução de reparações da inteira responsabilidade do senhorio, perante a morosidade dos procedimentos judiciais de condenação e execução, sem que se encontre assegurado o ressarcimento das despesas. A alternativa da compensação por dedução na renda não é suficientemente atractiva, não sendo considerada nos arrendamentos de pretérito, perante o baixo valor praticado. De modo geral, não se dispõem os arrendatários, pese embora a diminuta importância da renda praticada, a realizar obras em substituição dos senhorios, por entenderem que a coisa locada não lhes pertence, sendo escassas as expectativas de recuperação do investimento. O congelamento das rendas e a distorção dos preços do mercado são responsáveis por esta atitude, sendo os valores da renda, no seu desajustamento, encarados com naturalidade pelos arrendatários, por se tratar de prática consolidada pelo decurso do tempo e pela natureza vinculística do arrendamento urbano.

5. O Princípio do Equilíbrio das Prestações: o Abuso de Direito Em caso de incumprimento da obrigação de reparação pelo senhorio, assiste ao locatário a faculdade de requerer junto das instâncias judiciais a condenação do senhorio e, se necessário, accionar subsequentemente o procedimento judicial executivo, no âmbito do qual poderá ser requerida a prestação por outrem à custa do devedor. Considerou o Tribunal da Relação de Lisboa, em Acórdão de 25.02.1986, (C.J., ano XI, tomo 1, p.104), que "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". Por seu turno, o Tribunal da Relação do Porto, julgou ser "abusivo do direito o pedido do arrendatário habitacional de condenação do senhorio em obras na coisa locada que ascendem a importância vultuosa, se a renda mensal, inalterável há vinte anos é de 400\$00, o arrendatário conhecia a insalubridade do local e o senhorio é pobre" (Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 1.6.1993, Col. de Jur., 1993, 3, 220). Também o Tribunal da Relação de Coimbra se pronunciou no sentido de que "actua com abuso do

direito o arrendatário que exige obras manifestamente desproporcionadas atento o valor das mesmas e a reduzida renda efectivamente paga" (Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 11.5.1995, Col. de Jur., 1995, 3, 100). Afirmar-se, nestes termos, uma corrente jurisprudencial que sustenta dever ser ponderado o sacrifício patrimonial que a execução das obras representa para o locador, cotejando tal valor com o da retribuição auferida. O contrato de arrendamento constitui um negócio bilateral e oneroso. A atribuição patrimonial de um dos contraentes há-de, pois, ter como contrapartida a atribuição patrimonial do outro. Há que preservar a relação de equivalência entre as prestações, sem o que o contrato perde o seu sentido e características originárias. O princípio do equilíbrio das prestações, afluído no artigo 237.º do Código Civil, tem que ser respeitado enquanto princípio geral de direito. Constituindo o arrendamento um contrato sinalagmático, deve a renda representar uma equilibrada retribuição do gozo e fruição que o senhorio proporciona. Em Acórdão de 11.5.1995 (in Col. de Jur., ano XX, 1995, tomo III), sustentou o Tribunal da Relação de Lisboa que "a renda deverá ser, em princípio, de montante bastante para permitir ao senhorio pagar os vários encargos da propriedade, v.g. impostos, despesas comuns do condomínio (se estiverem a seu cargo), 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. Ora, no caso «*sub judice*», está a pretender-se que o senhorio gaste em obras no local arrendado mais do dobro da importância que recebeu, proveniente das rendas, ao longo de mais de quinze anos que durou o arrendamento, o que, a nosso ver, excede manifesta e largamente os limites impostos pelos interesses sócio-económicos subjacentes ao direito do ora Apelante a exigir reparações no prédio locado. De facto, não pode exigir-se do locador que despenda mais do que aquilo que recebeu, que se endivide para realizar as obras, pagando juros superiores aquilo que viria a receber em aumento de renda derivado das obras. Assim, tal como entendeu o Mer.º Juiz na douta sentença recorrida, entende-se que a desproporção entre o valor da renda mensal e o do custo das obras provoca um desequilíbrio das posições jurídicas do Autor e do Réu e "tornam desmesuradamente desproporcionada a vantagem económica que para o R. decorre do contrato" de arrendamento invocado em relação "às desvantagens dele decorrentes". Ou seja, o acolhimento da pretensão formulada pelo ora Apelante provocaria uma clamorosa injustiça. De facto, pretendendo a lei que as prestações dos contratos onerosos tenham o maior equilíbrio (art. 237.º do CC), a pretensão formulada pelo ora Apelante, por não ser um exercício moderado, equilibrado, lógico e racional do seu direito, constitui um abuso de direito e, como tal, tornou-a ilegítima e equivalente à falta de direito". A orientação jurisprudencial apreciada apenas influi no âmbito da relação jurídica privada de arrendamento, podendo obstar ao provimento do pedido que o arrendatário formule em instância judicial no sentido de o senhorio ser condenado a realizar obras de conservação no locado. Todavia, e este aspecto parece especialmente importante, não pode o senhorio, confrontado com a intimação da autoridade administrativa, nos termos previstos nos arts. 9.º, 10.º e 12.º do RGEU, escudar-se em tal argumentação para se furtar ao cumprimento da obrigação, por não se verificarem, manifestamente, quanto a eventuais deliberações camarárias sobre a matéria, as circunstâncias que concorrem para o exercício ilegítimo do poder. A noção de corresponsividade não pode ser aplicada à relação jurídica administrativa, não existindo, evidentemente, qualquer contrato entre a Administração e o proprietário,

notificado para cumprimento dum dever legal. A actuação da câmara municipal corresponde à regular prossecução do interesse público, que se sobrepõe aos interesses do particular, não lhe competindo prover pelo equilíbrio das prestações contratuais de arrendamento. Na prática, no entanto, não se mostra possível garantir o cumprimento da determinação camarária pelo senhorio que se recuse a actuar por não dispor de meios económicos que suportem o custo das obras. Também o regime de reembolso previsto nos artigos 15.º, 17.º e 18.º do RAU parte do convicção generalizada de que a consagração da oportunidade de reembolso integral e imediato das obras suportadas se traduziria numa solução iníqua para o senhorio. A consagração de um procedimento célere e expedito de cobrança das despesas de conservação e reparação suportadas pela câmara municipal ou pelo arrendatário, poderia traduzir-se na imposição de um encargo desmesurado e inoportuno para o locador de arrendamentos mais antigos, em virtude da desproporção verificada entre os custos das obras e o rendimento predial.

C - O Carácter Vinculístico do Contrato

1. Transmissão das Posições Contratuais

As vicissitudes relativas à transmissão da posição dos contraentes, tal como as abordou o legislador no projecto do RAU, não diferem, no essencial, da anterior orientação legislativa. A transmissão por cessação da posição do locador ou da posição do locatário encontra-se sujeita ao regime geral dos artigos 424.º e seguintes do Código Civil, carecendo do consentimento da parte contrária. A norma segundo a qual o adquirente do direito sucede nos direitos e obrigações do locador, plasmada no artigo 1057.º do Código Civil, possui natureza imperativa. É, pois, inválida a cláusula que preveja a extinção do contrato em caso de venda do prédio locado. O princípio da incomunicabilidade do arrendamento continua a admitir as excepções da transferência do direito ao arrendamento para o cônjuge do arrendatário em caso de divórcio ou de separação judicial de pessoas e bens, por efeito de acordo ou de decisão judicial, bem como a da transmissão por morte, regulados nos artigos 84.º e 85.º do RAU. Merecem especial referência as disposições dos artigos 85.º a 89.º do RAU. Retomam aqueles preceitos a disciplina outrora fixada pelo art. 1111.º do Código Civil, na redacção do Decreto-Lei n.º 328/81, de 4 de Dezembro, e da Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro, a respeito da transmissão por morte do arrendatário, com ligeiras adaptações. Constituem potenciais beneficiários da transmissão as pessoas que à data do falecimento, reúnam as qualidades e condições previstas no artigo 85.º do RAU, designadamente o cônjuge não separado judicialmente de pessoas e bens ou de facto, a pessoa que com o arrendatário coabitasse por período superior a cinco anos, desde que este último não fosse casado ou estivesse separado judicialmente de pessoas e bens, o descendente que não perfaça um ano de idade, o descendente, o ascendente e o afim na linha recta que com ele convivesse há mais de um ano. Admite-se, também, a transmissão a favor dos parentes ou afins por morte do cônjuge sobrevivente e beneficiário de anterior transmissão por morte do cônjuge e primitivo arrendatário, e bem assim por falecimento do beneficiário de cedência da posição do arrendatário, desde que os parentes ou afins tenham convivido com o cônjuge sobrevivente ou com o comissário durante o ano que precedeu o óbito. A transmissão obedece à ordem estabelecida pelas alíneas a) a e) do n.º 1, do artigo 85.º do RAU. Julga-se ter o legislador levado demasiado longe a tutela dos interesses daqueles que

com o arrendatário habitavam à data do falecimento, em detrimento da posição do senhorio. A sujeição aqui imposta ao locador, através da consagração da perduração do contrato celebrado com o arrendatário para além da sua morte, não confere suficientes contrapartidas para o senhorio, adstrito aos termos do contrato inicial. Esta solução é iníqua por desconsiderar os seus interesses. Estabelece-se a transmissão por morte do arrendatário a favor de descendente, ascendente, ou afim na linha recta, exigindo-se, tão só, a convivência com o falecido durante período superior a um ano. A circunstância de os parentes ou afins manterem convivência com o arrendatário há mais de um ano antes do seu falecimento consiste, no entendimento da jurisprudência, no facto de possuírem residência habitual no prédio que foi habitado pelo defunto arrendatário, com carácter de estabilidade e permanência, sendo quanto basta para fundar a manutenção do vínculo contratual, nas condições inicialmente contratadas, as quais podem, por esta via abarcar duas gerações distintas. A actualização da renda que a aplicação do regime de renda condicionada propicia, circunscreve-se aos casos em que a transmissão opere em favor de descendentes com mais de 26 anos de idade e menos de 65, ou de ascendentes com menos de 65 anos e afins na linha recta, e em idênticas condições. No que concerne aos descendentes ou afins menores de 26 anos, a actualização só pode efectivar-se quando perfaçam aquela idade, contanto que haja decorrido um ano sobre a data da morte do arrendatário (artigo 87.º, ns.º 1 e 2). Esta possibilidade resulta excluída quando os descendentes, ascendentes ou afins na linha recta sejam portadores de deficiência a que corresponda incapacidade superior a dois terços, ou quando os mesmos se encontrem na situação de reforma por invalidez absoluta ou sofram incapacidade total para o trabalho (artigo 87.º, n.º 4). Ao fim e ao cabo, o dever social de assistência a estas situações de desprotecção, em lugar de ser assumido pela comunidade, acaba por adstringir exclusivamente o locador. Mesmo fora destes casos, e como se viu, o locador fica privado de uma renda fixada a preços de mercado. Timidamente, e por reconhecer a iniquidade desta solução veio o legislador, em reforma do RAU, a coberto do art. 89.º A, aditado pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 278/93, de 13 de Agosto, facultar ao senhorio, nos casos em que o arrendamento se transmita por morte do arrendatário, em alternativa ao regime de renda condicionada, nas situações em que é determinada a sua aplicação, a denúncia do contrato, mediante pagamento de indemnização correspondente a dez anos de renda, sem prejuízo do direito a ressarcimento por benfeitorias. Ao arrendatário é concedida a faculdade de propor uma nova renda no prazo de 60 dias sobre a recepção da comunicação do senhorio. Recebida a oposição, cabe ao senhorio decidir entre a manutenção do contrato pelo valor proposto ou pela denúncia. O exercício de direito de denúncia, neste último caso, fica condicionado ao desembolso, pelo senhorio, de importância correspondente a 10 anos de renda, calculada a partir do valor da renda proposta pelo arrendatário. Na prática, no que toca ao arrendamento antigo, o regime fixado dá azo a que o arrendatário exerça oposição, propondo uma renda cujo valor, não se revele atractivo para o senhorio, não lhe restando, todavia, em função do respectivo montante, outra alternativa que não a manutenção do contrato, por não dispor o locador de importância que perfaça o valor da indemnização a prestar quando accionado o direito de denúncia ou por se revelar particularmente onerosa, considerada a sua situação económica, a ruptura do vínculo contratual. Também, neste ponto, se é concedida primazia aos interesses do arrendatário, em benefício do direito social à habitação, o certo é que o sacrifício é imposto

quase integralmente ao senhorio, sem que o Estado e as Autarquias Locais, hajam, nestes casos, de ser chamadas a participar activamente na satisfação desta necessidade social. Em lugar de intervenções administrativas e materiais que permitam garantir habitação a custos comportáveis, o Estado e as Autarquias Locais podem, em parte repousar num quadro legislativo injusto pelas razões apontadas, mas que lhe permitem reduzir a prestação de habitação social a pouco mais que o realojamento de famílias instaladas em zonas degradadas.

2. A Extinção do Contrato

No que respeita às formas de extinção do contrato, continua a admitir-se a cessação do contrato por resolução, caducidade ou denúncia. Em complemento é prevista a revogação por acordo das partes (artigo 62.º). As causas de resolução, enunciadas no art. 64.º do RAU, são enumeradas de acordo com o elenco do art. 1051.º do Código Civil, não existindo, do mesmo modo, alterações significativas, a respeito do exercício do direito de denúncia do contrato, e das circunstâncias que o legitimam. O senhorio apenas pode resolver o contrato nos casos taxativamente previstos no artigo 64.º do RAU. Eventuais fundamentos contratuais de resolução são nulos se não se subsumirem à tipologia legal. O Tribunal da Relação de Coimbra sustentou a nulidade da cláusula em cujos termos o arrendatário aceita o contrato como resolvido a partir de certa data, independentemente de tal cláusula ser considerada como condição resolutiva ou como termo final do arrendamento (Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 23-10-84, in Col. Jur., ano IX, tomo 4, p. 57). Não pode o senhorio resolver o contrato nos termos gerais de direito, com base em incumprimento do inquilino. Com efeito, o artigo 64.º não sanciona todas as violações dos deveres legais e contratuais do locatário. Em particular, não podem fundar a resolução pelo senhorio a inobservância das adstrições que impendem sobre o arrendatário por força do disposto no artigo 1038.º, alíneas b), e) e h), do Código Civil. Nos termos da alínea e) do citado artigo, deve o locatário tolerar as reparações urgentes bem como quaisquer obras ordenadas pela autoridade pública. O incumprimento desta obrigação compromete o gozo do locado para o fim a que se destina, com os prejuízos inerentes para a sua conservação e aptidão funcional. Também não motivará a rescisão do contrato a circunstância de o locador não proceder à comunicação prevista na alínea h), relativa a eventuais vícios que afectem a coisa locada, à ameaça de um perigo ou a pretensão de terceiros que se arroguem direitos sobre o prédio. Pode, supervenientemente à celebração do contrato, o prédio "apresentar vício que não lhe permita realizar cabalmente o fim a que se destina" por motivo imputável ao locatário (artigo 1032.º do Código Civil). A falta do aviso que a lei prescreve contribuirá, do mesmo modo, para a depreciação do locado. Pode o senhorio resolver o contrato se o arrendatário praticar actos que importem "deteriorações consideráveis, igualmente não consentidas e que não possam justificar-se nos termos dos artigos 1043.º do Código Civil ou 4.º do presente diploma", compreendendo-se entre tais deteriorações as que comprometam as condições de habitabilidade. O exercício desta faculdade pressupõe, naturalmente, o prévio conhecimento de tais deteriorações pelo seu titular. Não poderá o locador, por outro lado, diligenciar pela remoção de perigo que ameace a coisa se o desconhecer. Se o defeito verificado na coisa locada, em prejuízo da sua aptidão funcional, datar, pelo menos, do momento da entrega e não for feita prova,

pelo locador, de que o desconhecia sem culpa, ou se o defeito surgir após a entrega por culpa daquele, a lei considera o contrato incumprido (exceptuados os casos previstos no artigo 1033.º), o que legitima o exercício do direito de resolução pelo arrendatário (cfr. artigo 1032.º do Código Civil e artigo 63.º do RAU). O arrendatário beneficia também da faculdade de resolver o contrato, independentemente de culpa da outra parte, se for privado do gozo do prédio, ainda que temporariamente, por motivo que não lhe possa ser imputado nem aos seus familiares, bem como na eventualidade de existir ou sobrevir defeito que acarrete perigo para a vida ou a saúde dos mesmos (artigo 1050.º do Código Civil). A consagração do direito do arrendatário resolver o contrato com fundamento em qualquer motivo de incumprimento pela outra parte constitui, também, expressão do princípio legislativo do melhor tratamento do arrendatário. Ademais, enquanto que a resolução pelo senhorio carece de ser decretada pelo tribunal, devendo, para o efeito, ser interposta acção de despejo, ao arrendatário basta efectuar declaração ao senhorio nos termos previstos no artigo 436.º, n.º 1, do Código Civil. Subsiste a tipologia das causas de caducidade do contrato fixada pelo artigo 1051.º do Código Civil (artigo 66.º do RAU). Passa-se a abordar, em especial, os pressupostos constantes do artigo 1051.º do Código Civil, alíneas b), e) e f). Quando à caducidade por verificação de condição resolutiva ou pela não verificação de condição suspensiva, entende parte da doutrina ser inválida a estipulação de condição resolutiva a favor do senhorio, por serem imperativas as limitações fixadas nos artigos 69.º a 72.º do RAU. Em caso de destruição ou inutilização do prédio, opera a caducidade por perda da coisa locada (artigo 1051.º, n.º 1, alínea e)). Sobre o arrendatário impende a adstrição de avisar imediatamente o senhorio de eventual vício no prédio ou da ameaça de um perigo (artigo 1038.º, alínea h) do Código Civil). Por outro lado, o locatário responde pela perda do imóvel, a menos que a causa da deterioração não lhe seja imputável nem a terceiro a quem haja permitido a sua utilização (artigo 1044.º do Código Civil). A caducidade do contrato de locação pela perda da coisa locada só se verifica quando não possa ser total ou parcialmente utilizada pelo locatário ou, quando sem culpa do locador, se deteriore a ponto de apenas a sua reconstrução, no todo ou em parte, ser susceptível de lhe conferir, de novo, a aptidão para o fim a que se destina (neste Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 5.4.1983, in Col.Jur., ano VIII, tomo 2, p. 250). Importará, assim, determinar se a situação subsequente à destruição permite ou não a continuação da sua ocupação, para os fins contratuais (Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 5.4.1983, in Col. Jur., ano VII, tomo 2, p. 250). A expropriação por utilidade pública constitui a entidade expropriante na obrigação de indemnizar o arrendatário, sendo a respectiva posição considerada como um encargo autónomo. (art. do Código das Expropriações) A caducidade do contrato não se verifica se a expropriação se compadecer com a sua subsistência. Foram criadas soluções inovatórias em matéria de caducidade do contrato de arrendamento para habitação, ainda que de alcance restrito. O direito a novo arrendamento em caso de caducidade do contrato por morte do arrendatário é regulado, nos artigos 90.º a 96.º do Regime do Arrendamento Urbano, por aproveitamento do disposto nos artigos 28.º e 29.º da Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro. Caducando o contrato habitacional por morte do arrendatário, o contrato celebrado ao abrigo do art. 90.º, no exercício do direito a novo arrendamento, passa a gozar de duração limitada (cfr. art. 92.º do RAU), beneficiando também, como já o previa o art. 7.º, n.º 1, da Lei n.º 46/85, de renda condicionada, ainda que limitada ao primeiro arrendamento. Pode o montante da renda elevar-se até ao máximo

permitted no regime da renda condicionada. Ao invés do que sucede no regime de renda livre, no qual a fixação da renda é livremente consentida às partes, no regime de renda condicionada, o poder de negociação relativo à renda inicial sofre limitações. Este regime foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 148/81, de 4 de Junho, com o objectivo de promover o aumento da oferta de casas para habitação. Ao senhorio foi atribuída a faculdade de actualizar anualmente a renda, beneficiando, do mesmo modo, de isenção da contribuição predial e do imposto complementar, por um período de cinco anos. No início dos primeiros arrendamentos, o respectivo montante não poderia exceder o duodécimo do produto resultante da aplicação da taxa de 7% ao ano sobre o valor dos fogos e, quanto aos arrendamentos ulteriores o limite máximo era fixado por referência ao quantitativo das rendas anteriores acrescido do duodécimo de 7% ao ano sobre o valor das obras de reparação ou beneficiação. O Decreto-Lei n.º 13/86 de 23 de Janeiro procedeu ao aumento da taxa delimitadora de 7% para 8% e, paralelamente, reduziu para três anos o período de isenção de contribuição predial e de imposto complementar. O RAU pôs termo ao regime de taxa fixa, passando a taxa das rendas condicionadas a ser fixada por portaria, em virtude das flutuações económicas e financeiras verificadas (cfr. Pais de Sousa, António, Anotações ao Regime do Arrendamento Urbano, 2.ª edição, p. 184). Nos arts. 79.º e 80.º do RAU estabeleceu-se a nova disciplina de renda condicionada, em substituição do disposto no art. 4.º da Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro e nos arts. 4.º a 11.º do Decreto-Lei n.º 13/86, de 23 de Janeiro. Pretendeu o legislador estabelecer a equiparação do valor real do fogo para efeitos fiscais e para efeitos de arrendamento, ao dispor que o seu valor actualizado é o seu valor real fixado nos termos previstos no Código das Avaliações. Instituiu-se, concomitantemente, um regime de aplicação transitória, para o período que antecederia a aprovação do Código das Avaliações. Assim, prevalece ainda o esquema gizado para fazer face ao problema da desactualização das matrizes e avaliações fiscais, obedecendo o cálculo do valor real dos fogos ao disposto nos arts. 4.º a 13.º e 20.º do Decreto-Lei n.º 13/86 (artigo 10.º do diploma preambular do RAU). Assim, relevam para a fixação do valor actualizado dos fogos em regime de renda condicionada, factores relativos ao nível de conforto, ao estado de conservação e à vetustez do fogo, à sua área útil definida nos termos do RGEU e ao preço da habitação por metro quadrado. A não aprovação do Código das Avaliações determina a perda de eficácia desta medida através da qual o legislador reconheceu a impropriedade da anterior fórmula estabelecida para cálculo do valor real dos fogos. A taxa das rendas condicionadas foi fixada pela Portaria n.º 1232/91, de 28 de Dezembro, em 8%, nos termos previstos no art. 79.º, n.º 2 do RAU, não tendo sofrido, até à data, qualquer modificação. Por este motivo, vigora desde Janeiro de 1992 uma taxa fixa, e de percentual equivalente ao da taxa estabelecida pelo art. 3.º da Lei n.º 46/85 de 20 de Setembro, para efeitos de cálculo do limite máximo do valor da renda condicionada. Parece pois que decorridos 6 anos sobre o início da vigência do RAU, não surtiu efeito útil a inovação introduzida pelo art. 79.º do diploma, tendo em vista o ajustamento do valor da renda condicionada à conjuntura económica e financeira. Em razão de tais circunstâncias permanece o distanciamento dos valores das rendas condicionadas relativamente aos preços de mercado e não assume expressão relevante sobre o valor da renda a actualização potenciada pela feitura de obras em cumprimento de intimação camarária. Actualmente encontram-se obrigatoriamente sujeitos ao regime de renda condicionada, além dos casos previstos nos artigos 66.º, n.º 2 e 90.º do RAU, e em legislação especial, os fogos

construídos para fins habitacionais pelo Estado e seus organismos autónomos, institutos públicos, autarquias locais, misericórdias e instituições de previdência e alienados aos respectivos moradores, os fogos construídos por cooperativas de habitação económica, associações de moradores e cooperativas de habitação-construção que tenham usufruído de subsídios ao financiamento ou à construção por parte do Estado, autarquias locais ou institutos públicos (artigo 81.º). As transmissões do contrato para habitação por morte do arrendatário, tradicionalmente admitidas, não se verificam se o transmissário dispuser, à data da morte do arrendatário, de casa para residência própria, no local ou área considerada do prédio arrendado (artigo 86.º). Admite-se terem sido melhoradas as soluções legais, mediante a consagração do regime de duração limitada, mas, uma vez mais, considera-se não ter o legislador ponderado devidamente os vários interesses em presença, por serem os terceiros beneficiários do novo arrendamento alheios à celebração do contrato inicial. Também neste caso é o senhorio que suporta os custos do proteccionismo de terceiros, alheios ao nascimento da relação locatícia, e cuja vivência em economia comum com o arrendatário poderá ser superveniente à celebração do contrato. Pode o titular do direito a novo arrendamento, no caso do senhorio se recusar a celebrar o contrato, obter sentença que produza os seus efeitos, por recurso à execução específica (artigo 95.º do RAU). Nem as excepções ao exercício do direito a novo arrendamento, elencadas pelo artigo 93.º do RAU, permitem considerar equitativa a solução equacionada pelo legislador, já que o poder de recusar o novo arrendamento não existe senão nos casos expressamente contemplados. Na hipótese de o arrendamento para habitação caducar por motivo de cessação do direito ou dos poderes legais de administração com base nos quais o contrato foi celebrado, sujeita-se o arrendatário a novo arrendamento, com duração limitada e renda condicionada, durante o primeiro arrendamento (cfr. artigos 66.º, n.º 2, 90.º e 92.º do RAU). Certo é que existe uma alteração fundamental do regime contratado, quer no que toca ao período de vigência do contrato, quer no que respeita à renda praticada e que, tal modificação serve, em parte, os interesses do novo senhorio. De todo o modo, introduz o legislador, como de resto nas situações anteriormente apreciadas, um desvio ao princípio da liberdade contratual, ao estabelecer a sujeição do primeiro arrendamento ao regime da renda condicionada. É celebrado um novo arrendamento sem que, porém, possa ser pactuado o preço devido, suportando o novo senhorio, proprietário, as consequências dos actos de terceiro, a quem concedeu poderes de administração sobre a coisa locada. De resto, com o fito de prevenir surpresas desagradáveis para os inquilinos, o RAU, através da alínea b), do n.º 2, do artigo 8.º, prescreve a obrigatoriedade da menção, no contrato, da natureza do direito do locador, quando se trate de direito temporário ou de poderes de administração de bens alheios. Relativamente aos contratos de duração limitada, afastou o legislador a aplicabilidade dos preceitos apreciados (artigos, 89.º-A, 90.º a 97.º), bem como as limitações consagradas ao direito de denúncia e o diferimento da desocupação da coisa locada (artigos 102.º a 109.º), de modo a obstar à manutenção do contrato para além do seu termo final, quando o senhorio exerça o direito de denúncia (artigo 99.º). No que toca ao direito de denúncia do contrato, o RAU distingue os arrendamentos antigos e os arrendamentos de duração limitada. Quanto aos primeiros, estendeu o alcance do pressuposto da necessidade de habitação, por forma a contemplar a necessidade de habitação dos descendentes em primeiro grau. Constituem, pois, actualmente, pressupostos do exercício do direito de denúncia pelo senhorio, a necessidade do prédio para habitação do senhorio ou dos seus

descendentes em primeiro grau, ou para construção a afectar a residência, e a circunstância de o senhorio pretender "ampliar o prédio ou construir novos edifícios em termos de aumentar o número de locais arrendáveis" (artigo 69.º). Tal direito não existe quando o arrendamento se encontre afecto a casa de saúde ou a estabelecimento de ensino oficial ou particular. A denúncia para habitação é condicionada à verificação dos requisitos previstos nas alíneas a) e b), n.º 1, do artigo 71.º. A desocupação por motivo de denúncia com fundamento em necessidade habitacional obriga ao pagamento, ao arrendatário, de indemnização cujo valor equivale ao de dois anos e meio da renda praticada à data do despejo. Susceptível de crítica, a nosso ver, é a limitação estabelecida à faculdade de denúncia nas situações em que no locado funcione casa de saúde ou estabelecimento de ensino, pois que ainda que se aceite que desse funcionamento advêm particulares benefícios para a comunidade, não é justo que se imponha a sujeição ao contrato de arrendamento ao senhorio que careça de habitação que satisfaça as suas necessidades ou dos seus descendentes em primeiro grau, e cujo prédio se encontre arrendado por preço desajustado do valor de mercado. Competirá ao Estado encontrar meios alternativos de apoio àquelas instituições, que se compaginem com a satisfação das necessidades habitacionais do proprietário. Poderia propiciar-se ao senhorio o percibimento de uma renda correspondente ao preço real do locado, que lhe permitisse arrendar outro espaço com características similares. Acresce a faculdade de accionar a denúncia nas situações em que a posição contratual do arrendatário se transmite por morte deste, nos termos em que o prescreve o artigo 89.º A do RAU, na sua actual redacção, a qual mereceu já a nossa apreciação. Ao arrendatário é facultada a oposição à renovação automática do contrato para o termo do prazo ou da sua renovação, sem restrições, por remissão para os termos assinalados no artigo 1055.º do Código Civil. Pode também o arrendatário denunciar o contrato quando não concorde com o montante da renda, na sequência da respectiva actualização por aplicação do coeficiente anual, ao abrigo do disposto no artigo 33.º, n.º 3 do RAU. A consagração da possibilidade de celebração de contratos de arrendamento destinados a habitação, de duração limitada, com prazo não inferior a cinco anos, assentou no reconhecimento da necessidade de dinamizar o mercado do arrendamento para habitação, "restituindo ao arrendamento a sua fixação temporária essencial" (cfr. ponto 11 do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro) e constitui a inovação de maior alcance do RAU. Pode o contrato ser denunciado por qualquer das partes no fim do termo, devendo o senhorio, para o efeito, requerer a notificação judicial avulsa do inquilino, com um ano de antecedência sobre o fim do prazo ou da sua renovação (três anos se não for estipulado outro prazo, superior ou inferior). Pode, pois, o senhorio de contrato celebrado na vigência do RAU denunciar livremente o contrato, não se sujeitando o exercício de tal faculdade às restrições aplicáveis aos arrendamentos de pretérito por força do disposto nos artigos 68.º e 69.º. Os despejos de arrendamentos foram submetidos ao processo de execução ordinária para entrega de coisa certa (artigo 101.º, n.º 2). De todo o modo, tal medida não permitiu a recuperação da confiança no mercado de arrendamento. Com efeito, a larga maioria do parque habitacional arrendado continua sujeito à regra da perpetuação do contrato. Ao manter o princípio da renovação forçada do contrato o legislador afasta-se da evolução verificada no direito comparado que, numa via claramente liberalizante, tende a abolir as regras de natureza vinculística, em benefício da autonomia privada. A este propósito, permitimo-nos citar Pinto Furtado que, no seu artigo "Breve

Nota de Direito Comparado", afirma ser a nossa legislação, em confronto com as outras legislações, "a mais imperfeita, a de mais primário e duradouro vinculismo que se conhece". "Em 1966, com o art. 1095.º do CC, a nossa legislação, ao arrepio dos mais elementares princípios e numa época em que o vinculismo revelava já claros traços de afrouxamento, estabeleceu, com carácter ordinário e permanente, a prorrogação forçada dos arrendamentos para habitação, e para exercício de profissão liberal. Numa palavra, institucionalizou os arrendamentos vinculísticos. Ora também esta é uma norma que, além de afrontar os mais elementares princípios jurídicos, se encontra em aberta oposição à tradicional opção do nosso direito vinculístico, que sempre tinha, até aí, encarado a prorrogação forçada como um vínculo transitório e de conjuntura. Debalde procuraremos nos trabalhos preparatórios do Código Civil uma nota justificativa desta inovação, aliás tão radical quanto insólita. Dir-se-á que ao legislador de 66 pareceu a coisa mais natural deste mundo impor a definitiva transformação de contratos estipulados por tempo limitado em arrendamentos ultravitalícios, pois os faz perdurar, contra o convencionado pelas partes, para além da própria vida do arrendatário, em favor e pessoas indicadas na lei, desenhando uma figura "sui generis" de arrendamentos fideicomissários. (...) Uma prorrogação forçada indefinida e institucionalizada, como a que se estabeleceu no artigo 1095.º do CC e hoje se reproduz no art. 68-2 do RAU), sacrifica intensa e desequilibradamente o direito de propriedade privada e de liberdade do senhorio, unicamente em favor (e favor desproporcionado) dos que já estão servidos com casa, em prejuízo dos que ainda a procuram. (...) Em virtude de semelhante sistema vinculístico, as rendas dos prédios urbanos vieram naturalmente a fixar-se, ao longo de tanto tempo, em padrões baixíssimos. (...) Por seu turno, as actualizações quinquenais que, em certos casos, vieram a ser permitidas a partir da Lei n.º 2030, de 22-6-1948, adoptaram o sistema aberrante das avaliações fiscais. (...) Os agentes fiscais, cumprindo as instruções da Administração, cingiram-se aos critérios do Poder, com base nos quais as "avaliações" consagraram sempre rendas políticas, de aumentos simbólicos. (...) As providências legislativas de 1981 e 1982 (Decretos-Leis n.º 148/81, de 4 de Junho; n.º 330/81, de 4 de Dezembro; n.º 189/92, de 17 de Maio; e n.º 392/82, de 18 de Setembro) tinham-se limitado a estabelecer actualizações para os arrendamentos comerciais ou industriais ou para o exercício de profissão liberal, deixando o arrendamento para habitação totalmente bloqueado, como até aí. (...) As despesas de condomínio de prédios em propriedade horizontal ultrapassaram as próprias rendas mais elevadas dos prédios mais novos, ocorrendo situações Kafkianas de senhorios de fracções dadas de arrendamento, que tinham que pagar um condomínio notavelmente superior ao montante que podiam receber de renda. A situação de grave desigualdade jurídica a cargo da propriedade imobiliária acabou por tocar no fundo."

D - O Regime de Actualização da Renda

Interessa referir em particular, em razão do âmbito desta análise, circunscrita ao problema da degradação do parque habitacional da cidade de Lisboa, a reforma legislativa operada em sede de arrendamento pela Lei n.º 2030, de 22 de Junho de 1948, a qual, ao prever a actualização de rendas de forma escalonada, até ao duodécimo do rendimento ilíquido inscrito na matriz, e a avaliação fiscal para correcção desse rendimento, expressamente exceptiou do seu âmbito de aplicação as cidades de Lisboa e do Porto. Do mesmo

modo, o esquema gizado pelo Código Civil para actualização da renda não diferindo no essencial do regime fixado pela Lei n.º 2030, manteve a suspensão das avaliações fiscais para os centros urbanos de Lisboa e Porto (vd. art. 10.º do Decreto-Lei n.º 47334, de 25 de Novembro de 1966 que aprovou o Código Civil). A este propósito dispõe o preâmbulo do RAU que "esta solução, encontrada na época por puros pruridos políticos, veio ampliar o problema, sem precedentes na agitada história do arrendamento urbano português, criado pela Lei n.º 2030. Nas vésperas da revolução de 1974, havia numerosas rendas, em Lisboa e no Porto, que não eram actualizadas desde o imediato pós-guerra. Ora, como foi afirmado em 1966 pelo então Ministro da Justiça, em comunicação à Assembleia Nacional, o art. 10.º do diploma preambular do Cód. Civil devia ser meramente transitório, por 'o benefício concedido aos antigos inquilinos de Lisboa e Porto estar no fundo a ser pago, com larga soma de juros, pelos novos 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. Acresce ainda, continuou ele, que 'da inalterabilidade das rendas, no mercado em permanente evolução, há-de resultar por força a progressiva deterioração de uma parcela não despreciable do património imobiliário nacional, fenómeno a que os poderes públicos não devem assistir impassíveis." O regime actual remonta ao esquema de bloqueio mitigado estabelecido pela Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro que previu a actualização anual de rendas em função dos índices de preços no consumidor, pondo assim termo ao princípio da imutabilidade das rendas habitacionais. Nem a cumulação dos coeficientes de actualização anual com os de correcção extraordinária, pela sua incidência sobre os montantes exíguos das rendas, permitiu suprir a distorção verificada no respectivo valor. Em matéria de actualização de rendas limitou-se o RAU, na sua versão inicial, a reunir e ordenar normas anteriormente dispersas (artigos 1104.º e 1105.º do Código Civil, o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 330/81, de 4 de Dezembro, o artigo 6.º, n.º 1 da Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro e o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 13/86, de 23 de Janeiro), agora compiladas nos artigos 30 a 37.º daquele diploma. O legislador regula, não apenas os casos em que a actualização possa ter lugar, como também o respectivo procedimento. A actualização pode efectuar-se anualmente, por aplicação dos coeficientes aprovados pelo Governo, ou por convenção das partes, nos termos legalmente estatuídos. Os coeficientes de actualização, aprovados anualmente por portaria conjunta, são fixados "entre três quartos e a totalidade do índice de preços no consumidor, sem habitação, e correspondente aos últimos doze meses para os quais existam valores disponíveis à data de 31 de Agosto, determinados pelo Instituto Nacional de Estatística". Por norma, os coeficientes variam consoante o fim do arrendamento, e, no âmbito do arrendamento habitacional, o regime de renda (artigo 32.º). Na fixação dos coeficientes de actualização anual da renda não é ponderada a taxa de inflação, motivo pelo qual as rendas antigas se distanciam, cada vez mais, dos valores de mercado. Também a realização de obras de conservação extraordinárias ou de beneficiação pelo senhorio pode fundar o incremento da renda. A actualização por obras constitui um direito do senhorio intimado pelas autoridades administrativas a executar obras de conservação extraordinária ou de beneficiação do prédio. Permite-lhe exigir um aumento mensal da renda equivalente a um duodécimo do produto da aplicação da taxa das rendas condicionadas, fixada por portaria, ao custo total das obras (artigo 38.º). Na eventualidade de a execução das obras ser acordada entre senhorio e arrendatário, pode ser pactuado, em aditamento escrito ao

contrato, um aumento de renda compensatório. As inovações, nesta matéria, foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 278/93, de 10 de Agosto, que veio estabelecer a admissibilidade de cláusulas de actualização anual da renda, inicial ou supervenientemente, no que se reporta aos contratos do regime de renda livre, independentemente do respectivo montante e ainda que a actualização convencionada exceda a renda que resultaria da aplicação dos coeficientes legais de actualização (artigo 31.º, n.º 1, al. a) e artigo 78.º). Por outro lado, importa assinalar a possibilidade atribuída ao senhorio dos arrendamentos de pretérito, pelo artigo 81.º-A do RAU, aditado pelo Decreto-Lei n.º 278/93, de 10 de Agosto, quando o arrendatário possua outro local de residência ou seja proprietário de imóvel na mesma comarca do locado, e desde que os mesmos se revelem aptos à satisfação das respectivas necessidades habitacionais imediatas, de suscitar, para o termo do contrato ou da sua renovação, uma actualização obrigatória da renda, até ao que seria o seu valor em regime de renda condicionada. Os passos dados são, também aqui, timoratos. A abolição da ilicitude de cláusulas de actualização de renda que conduzam a montantes superiores aos que resultariam da aplicação da lei, visou, fundamentalmente, acautelar a vigência alargada do contrato. Segundo o preâmbulo do citado diploma "consagra-se, agora, a possibilidade de actualizar as rendas nos termos convencionados pelas partes nos contratos não sujeitos a um prazo de duração efectiva, ou com um prazo superior a oito anos. Sem tal medida, criar-se-ia uma nova distorção no mercado, já que os contratos tenderiam a ser todos celebrados com um prazo de duração efectiva, como uma retrospectiva da evolução do mercado já indiciava. A possibilidade de prazos de vigência alargados nos contratos de arrendamento é um bem que não se quer perder, razão pela qual o presente diploma consagra a condição da sua existência prática: mecanismos alternativos de actualização dos valores das rendas." Pouco influirá esta medida quanto à alteração das rendas dos arrendamentos antigos, perante a dificuldade de obtenção de acordo entre as partes. Pelo mesmo motivo, tem-se revelado pouco significativo o regime de actualização por obras realizadas por consenso, estabelecido pelo artigo 39.º do RAU. A actualização da renda por motivo de execução de obras coercivas não propicia a obtenção de uma renda equitativa, ponderados os diversos interesses em presença, não excedendo a renda mensal, em qualquer caso, o duodécimo do produto resultante da aplicação da taxa das rendas condicionadas (fixada em 8%) ao custo total das obras. Com efeito, por regra, o montante da renda corrigida mantém-se distante do valor justo porquanto o acréscimo determinado não assegura uma compensação adequada dos encargos inerentes à execução das obras. Em conclusão, o regime de actualização das rendas não pode estimular significativamente a adequada preservação do parque habitacional. A posição do inquilino encontra-se salvaguardada ao ponto de lhe permitir uma posição irredutível e a inviabilização do acordo.

E - Subsídios e Apoios Concedidos pelo Estado e Destinados a Suportar o Pagamento de Rendas pelos Inquilinos

Prevê o RAU, como já sucedia na vigência da Lei n.º 46/85, a par dos regimes de renda livre e de renda condicionada, o regime de renda apoiada, cujo montante é subsidiado. Tal regime tem por objecto os prédios construídos ou adquiridos para arrendamento habitacional pelo Estado e seus organismos autónomos, institutos públicos e autarquias

locais e pelas instituições particulares de solidariedade social mediante o apoio financeiro do Estado (artigo 82.º). O Decreto-Lei n.º 166/93 de 7 de Maio estabelece o regime de renda apoiada, baseado na determinação de um preço técnico, tendo em conta o valor real do fogo, e de uma taxa de esforço, fixada em função do rendimento do agregado familiar. O montante da renda apoiada, a suportar pelo arrendatário, é determinado pela aplicação da taxa de esforço (que resulta da aplicação de fórmula legal), ao rendimento mensal corrigido do agregado familiar (correspondente ao rendimento mensal bruto deduzido de uma quantia igual a três décimos do salário mínimo nacional pelo primeiro elemento do agregado familiar considerado dependente, e de um décimo por cada um dos outros dependentes, ao que acresce a dedução de um décimo por cada dependente que, comprovadamente, possua qualquer forma de incapacidade permanente). Obtido o valor em causa deve o mesmo ser arredondado para a dezena de escudos imediatamente inferior, não podendo exceder o valor do preço técnico (calculado nos termos prescritos para a determinação da renda condicionada, e arredondado para a dezena de escudos imediatamente inferior), nem ser inferior a 1% do salário mínimo nacional (artigos 3.º e 5.º). A renda é submetida a actualização anual e automática, em função da variação do rendimento mensal corrigido do agregado familiar, podendo ser corrigida quando, por motivo de morte, invalidez permanente e absoluta ou desemprego, decresça o rendimento mensal do agregado familiar (artigo 8.º, ns. 1, 2 e 3). O diploma apreciado obedece ao desiderato de uniformizar o regime de renda de imóveis habitacionais afectos ao arrendamento social, pelo que escapam do seu âmbito de aplicação a globalidade das relações constituídas entre particulares, exceptuadas aquelas em que na posição de senhorio figure instituição particular de solidariedade social, e desde que o prédio reúna as condições exigidas pelo preceito legal. São abrangidos pelo regime de renda apoiada os prédios propriedade do Estado, seus organismos autónomos e institutos públicos, e os adquiridos ou promovidos pelas Regiões Autónomas, pelos municípios e pelas instituições particulares de solidariedade social, com participações a fundo perdido concedidas pelo Estado, desde que se encontrassem arrendados para fins habitacionais à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 167/93 de 7 de Maio. A aplicação do regime de renda apoiada depende de um acto da entidade locadora à qual cabe definir os fogos abrangidos e a data que releva para o efeito (artigo 11.º). No articulado preambular do RAU determina o legislador a manutenção da vigência dos artigos 22.º a 27.º e 36.º da Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro e o Decreto-Lei n.º 68/86, de 27 de Março, no que respeita à atribuição do subsídio de renda (artigo 12.º). Por força do disposto no artigo 22.º da Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro, podem auferir um subsídio destinado a suportar o pagamento da renda, os inquilinos cuja renda tenha sido ajustada por motivo de obras nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 294/82, de 27 de Julho e os inquilinos que suportem renda ajustada ao abrigo do Programa de Recuperação de Imóveis Degradados, de acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 449/83, de 26 de Dezembro, bem como os locatários cuja renda seja objecto de correcção extraordinária. Através do regime fixado pelo Decreto-Lei n.º 294/82, de 27 de Julho, pretendeu o legislador combater a degradação do parque habitacional verificada em consequência da não realização de obras de conservação e de beneficiação perante "a impossibilidade legal de actualizar a grande maioria das rendas nele praticadas, tornadas irrisórias pela inflação, e do constante aumento do custo dos trabalhos a realizar, que não encontra a adequada cobertura no rendimento dos imóveis" (vd. preâmbulo do diploma).

Ao senhorio que execute obras de conservação ou de beneficiação, em cumprimento de imposição legal, regulamentar ou administrativa ou a pedido da totalidade dos inquilinos de fogos habitacionais do imóvel, foi facultado o direito de ajustar a renda, nela repercutindo o valor resultante da aplicação de fórmula fixada pelo artigo 3.º, quando o mesmo exceda o rendimento colectável do prédio. Esta possibilidade foi, do mesmo modo, concedida nas situações em que as obras sejam realizadas pela câmara municipal, em sua substituição. O valor da renda condicionada calculada nos termos do Decreto-Lei n.º 148/81, de 4 de Junho, foi consagrado como valor limite da renda ajustada, entendendo o legislador que a mesma "configura o rendimento justo e não especulativo do fogo" (cfr. preâmbulo do diploma). A aplicação do regime em causa foi afastada quanto aos arrendamentos de prédios sujeitos a trabalhos de renovação urbana ao abrigo do Decreto-Lei n.º 8/73, de 8 de Janeiro, e aos arrendamentos de prédios objecto de obras de reparação, conservação e beneficiação, no âmbito do Programa Especial para a Reparação de Fogos e Imóveis em Degradação (PRID), criado pelo Decreto-Lei n.º 704/76 de 30 de Setembro. O Decreto-Lei n.º 294/82 foi revogado pelo artigo 51.º da Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro, com ressalva das obras em execução no momento da sua entrada em vigor. A aplicabilidade do Decreto-Lei n.º 294/82, exclui o exercício da correcção extraordinária quando o ajustamento exceda o produto da aplicação dos factores de correcção extraordinária (artigo 14.º da Lei n.º 46/85). O artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 449/83, de 26 de Dezembro, afasta a aplicação o artigo 3.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 294/82, quando o senhorio aufera financiamento para realização de obras de reparação, beneficiação ou conservação em fogos habitacionais, nos termos do regime consagrado naquele diploma, e tenha direito ao ajustamento de renda previsto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 294/82, de 27 de Julho, prevendo critérios específicos de correcção. O artigo 15.º da Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro, negou ao senhorio de arrendamentos para habitação cujas rendas tenham sido ajustadas ao abrigo do Programa de Recuperação de Imóveis Degradados (PRID), o direito de proceder à correcção extraordinária e à actualização anual da renda, salvo quando o valor da renda ajustada não exceda o que resultar da aplicação sucessiva dos factores de correcção extraordinária e dos coeficientes anuais de actualização ao valor da renda anterior ao ajuste. A regra segundo a qual o beneficiário da transmissão do arrendamento ao abrigo do artigo 85.º do RAU goza do direito ao subsídio de renda, constitui uma excepção ao carácter pessoal do subsídio. Existindo pluralidade de transmissários, cessa o benefício relativamente quando o mais novo perfaça 25 anos de idade (artigo 22.º, n.º 3). É excluída a atribuição de subsídio quando o inquilino preste serviços de hospedagem ou subarrende o locado. Ao invés, o sublocatário que tome o fogo, no todo ou em parte, pode requerer a subvenção (artigo 23.º). O subsídio é, em regra, concedido por doze meses, podendo a atribuição renovar-se por idêntico período, sem prejuízo da manutenção do valor inicialmente fixado. A lei estabelece como parâmetros de cálculo do subsídio o rendimento bruto e a dimensão do agregado familiar e o valor da renda paga, com base nos quais serão fixadas pelo Governo, anualmente, as tabelas dos subsídios de renda. O artigo 25.º, n.º 3, fixa o valor do subsídio de renda para a situação de inquilino que viva só e que não disponha de rendimento mensal bruto superior à pensão mínima de invalidez e velhice, por referência ao aumento da renda devida pela correcção extraordinária verificada no ano em causa. A importância da renda a suportar pelo arrendatário, obtida por dedução do subsídio ao preço da renda, não poderá ser inferior, no primeiro ano da concessão da subvenção, à

renda paga anteriormente à vigência da Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro, ou ao ajustamento da renda por motivo de realização de obras, e nos demais, à renda a cargo do arrendatário no ano antecedente (artigo 25.º). Prevê o legislador a possibilidade de atribuição de subsídio especial, de duração limitada, em situações de manifesta carência, bem como a concessão de subvenção aos inquilinos portadores de deficiência a que corresponda um grau de incapacidade igual ou superior a 60% e estabelece a regra da incomunicabilidade de subsídio geral e especial (artigo 27.º). Os artigos 22.º a 27.º da Lei n.º 46/85 são regulamentados pelo Decreto-Lei n.º 68/86 de 27 de Março, em especial quanto aos pressupostos que fundam a atribuição de subsídio geral e especial e ao processo de atribuição e de cálculo daqueles subsídios. A concessão de subsídio só tem lugar quando o locado constitua a residência permanente do inquilino (artigo 1.º). Nos termos do disposto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 68/86, de 27 de Março, podem requerer a outorga de subsídio geral, os inquilinos e sublocatários que preencham os requisitos previstos nos artigos 22.º, n.º 1 e 23.º, n.º 2 da Lei n.º 46/85, desde que o rendimento anual do respectivo agregado familiar não exceda o limite fixado pelo Governo em tabela anual e que a renda paga seja de montante igual ou superior aos limites para o efeito assinalados na mesma tabela (artigo 2.º). Podem candidatar-se ao subsídio de carência os arrendatários cujas rendas hajam sido ajustadas ou corrigidas nos termos previstos no artigo 22.º, n.º 1 da Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro, bem como os arrendatários que auferiram subsídio de deficiência ao abrigo do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 68/86, sempre que os mesmos suportem um agravamento significativo das respectivas condições económicas por motivo de morte, desemprego, reforma ou suspensão de contrato de trabalho por prestação de serviço militar ou de serviço cívico obrigatório, designadamente sempre que o rendimento mensal bruto do seu agregado seja reduzido em pelo menos 30% ou o rendimento por cada pessoa se torne igual ou inferior ao valor da pensão social do regime não contributivo da Segurança Social. A apreciação e a decisão do pedido são cometidas aos centros regionais de segurança social. Constitui limite mínimo do montante da subvenção a quantia de duzentos escudos para as situações de candidatos beneficiários de subsídio concedido ao abrigo do regime geral ou de subsídio de deficiência, ou quanto aos inquilinos de renda ajustada ou corrigida que não gozem de subsídio, a importância apurada por aplicação do artigo 10.º do diploma. O limite máximo corresponde ao montante do aumento da renda, quando este se verifique (artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 68/86, de 27 de Março). O montante do subsídio de carência e a sua periodicidade são determinados de forma casuística pelo centro regional de segurança social competente. A subvenção apenas respeita ao ano civil em que foi concedido, já que, por força do disposto no artigo 4.º, n.º 7, não pode transitar de um ano civil para o seguinte, independentemente da subsistência dos factores de carência. Cessando a atribuição deste subsídio podem os inquilinos recorrer ao subsídio geral ou especial para deficientes, desde que concorram os respectivos pressupostos. Este regime é complexo, possui requisitos bastante apertados, tornando restrito o universo dos seus possíveis beneficiários, e resulta numa compensação financeira que se revela pouco significativa. Em 1992 foi instituído um regime de subsídio de renda tendo como beneficiários os jovens inquilinos. O Decreto-Lei n.º 162/92, de 5 de Agosto regula a concessão de apoio financeiro designado por incentivo ao arrendamento por jovens (IAJ), de que são potenciais beneficiários os cidadãos de nacionalidade portuguesa, que hajam celebrado contrato de arrendamento destinado a habitação própria permanente

na vigência do Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro, em regime de renda livre ou condicionada. A concessão do apoio financeiro depende da verificação dos requisitos previstos no artigo 2.º, que se prendem com a idade (inferior a 30 anos ou quando requerido por casal, não superior a 30 anos, exigência aplicável a ambos os cônjuges), o rendimento auferido e a inexistência de outra habitação, própria ou arrendada. Não é permitida a acumulação deste benefício com subsídio de renda conferido ao abrigo do Decreto-Lei n.º 68/86, de 27 de Março. O valor do IAJ é fixado pelo Governo, para cada um dos escalões de rendimento anual bruto corrigido do agregado familiar, não podendo exceder o limite correspondente a 75% do valor da renda, e atribuído pelo Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado, pelo período de um ano, susceptível de renovação até que a atribuição perfaça 5 anos, consecutivos ou não (artigos 4.º e 5.º). Ainda que o inquilino chegue a acordo com o senhorio para o aumento da renda em contrapartida da realização de obras, não pode contar com os benefícios do Incentivo ao Arrendamento por Jovens, caso o contrato de arrendamento seja anterior à entrada em vigor do RAU. Analisado o sistema legal de atribuição de subsídios conclui-se pela sua desadequação face às actuais necessidades dos potenciais arrendatários. A ressalva prevista no art. 12.º do diploma preambular do RAU a respeito da manutenção da vigência dos artigos 22.º a 27.º e 36.º da Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro e do Decreto-Lei n.º 68/86, de 27 de Março, no tocante à atribuição de subsídio de renda, possui um alcance meramente provisório. Os Decretos-Lei n.ºs 294/82, de 27 de Julho e 449/83, de 26 de Dezembro encontram-se revogados. As disposições da Lei n.º 46/85 que regulam a actualização extraordinária mantêm-se em vigor enquanto tiverem aplicação (CFR. art. 5.º do RAU). Assim, as disposições constantes dos artigos 22.º a 27.º e 36.º daquela Lei e o Decreto-Lei n.º 68/86 aplicam-se, exclusivamente, aos contratos cujas rendas foram actualizadas ao abrigo dos Decretos-Lei n.ºs 254/82 e 445/83 e dos artigos 11.º a 15.º da Lei n.º 46/85. O regime de subsídios não cobre a generalidade dos aumentos de renda realizados por motivo de obras, porque o regime geral e especial instituído pela Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro, e desenvolvido pelo Decreto-Lei n.º 68/86, de 27 de Março, apenas têm por objecto obras efectuadas ao abrigo dos Decretos-Lei n.ºs 294/82 e 449/83, de 27 de Julho e 26 de Setembro, respectivamente, diplomas revogados há largos anos. Quanto às subvenções destinadas a suportar o pagamento da renda, independentemente do seu acréscimo por execução de obras, apenas duas situações são contempladas: a dos inquilinos portadores de deficiência a que corresponda grau de incapacidade igual ou superior a 60% e a dos jovens locatários. A atribuição de subsídio de carência não cobre a larga maioria das situações de insuficiência económica determinadas por motivo de morte, desemprego, reforma ou suspensão do contrato de trabalho de membro do agregado familiar, já que os potenciais beneficiários são, tão só, os cidadãos que auferiram subsídio geral ou subsídio de deficiência, ou que hajam sofrido correcção extraordinária ou ajuste de renda ao abrigo dos Decretos-Lei ns. 294/82 e 449/83 mas não preenchem os demais requisitos de concessão de subvenção ao abrigo do regime geral. O regime de renda apoiada constitui uma medida positiva e de crucial importância no domínio de arrendamento social. Não é concedido um apoio financeiro directo ao inquilino, mas fixada uma renda reduzida quando considerado o valor locativo do fogo. Os interesses prosseguidos prendem-se com a dinamização do arrendamento social, nada adiantando a lei quanto à eventual actualização por obras, matéria estranha ao objecto do diploma. O

incentivo ao arrendamento por jovens (IAJ) merece também uma referência positiva, apesar do escasso reflexo na promoção de obras, como se viu, já que contribuí, tal como a renda apoiada para a efectiva garantia do direito à habitação.

V-Mecanismos de Apoio Financeiro à Realização de Obras

A - RECRIA e seus Antecedentes

Data de 1976 a criação do primeiro mecanismo de apoio financeiro à recuperação do património habitacional. Através do Decreto-Lei n.º 704/76, de 30 de Setembro, o Governo autorizou o Fundo de Fomento da Habitação a lançar um programa especial para reparação de fogos ou imóveis em degradação (PRID), através da concessão de empréstimos e subsídios para a realização de obras de reparação, de conservação e beneficiação do património habitacional nacional público e privado, urbano e rural, incluindo as obras relativas à ligação dos prédios às redes de abastecimento de água, electricidade e esgotos. Previa-se que beneficiassem deste regime especial de financiamento as obras de conservação, reparação ou beneficiação a efectuar pela câmara municipal no seu património habitacional próprio, em edifícios particulares, em substituição dos senhorios, nos termos dos arts. 10.º, 12.º, 165.º e 166.º do RGEU, bem como as obras de conservação, reparação ou beneficiação a efectuar pelos particulares em imóveis habitados pelos proprietários ou arrendados. Considerando que o PRID alcançou resultados animadores durante o período da sua vigência, o programa foi relançado em 1983, através do Decreto-Lei n.º 449, de 26 de Dezembro. O diploma criou uma linha de crédito bonificada, dirigida, em especial, à actuação corrente das autarquias locais na execução de obras de reabilitação de imóveis, seja do seu património, seja no exercício da função substitutiva dos proprietários, sejam ainda as promovidas por particulares em imóveis por eles habitados ou arrendados. O diploma em questão regulava genericamente o processo de candidatura e de aplicação do crédito, assim como a repercussão máxima admitida nos valores das rendas, em caso de imóveis arrendados. Os resultados práticos deste programa foram manifestamente insuficientes, não tendo tido qualquer adesão por parte dos senhorios e inquilinos, e tendo sido a quase totalidade da linha de crédito disponível utilizada por autarquias locais. O insucesso do sistema de crédito bonificado radicou, essencialmente, no congelamento das rendas. O proprietário que pretendesse utilizar o PRID assumia sempre um custo adicional pelo facto de os encargos provenientes do valor das obras não encontrarem compensação no valor das rendas. O desbloqueamento da actualização das rendas habitacionais operado pela Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro (Lei das Rendas) e pelo Decreto-Lei n.º 68/86, de 27 de Março, conduziram à reformulação do programa de apoio à recuperação de imóveis degradados em regime de arrendamento habitacional. Com este objectivo foi criado pelo Decreto-Lei n.º 4/88, de 14 de Janeiro, o Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados (RECRIA), com vista à execução de obras de conservação e beneficiação definidas no art. 16.º da Lei das Rendas, que permitam a recuperação de fogos e imóveis em estado de degradação. Têm acesso ao RECRIA os senhorios dos fogos cuja renda tenha sido objecto de correcção extraordinária, bem como os inquilinos nas mesmas condições e as câmaras municipais, desde que procedam em substituição dos senhorios (arts. 16.º, 21.º e 37.º da Lei das Rendas), a obras de conservação nos fogos, obras de conservação nas partes comuns e

obras de beneficiação. A possibilidade de acesso ao RECRJA, em caso de realização de obras em fogos cuja renda haja sido objecto de correcção extraordinária, é manifestação da intenção do Estado em assumir o custo social resultante do congelamento das rendas habitacionais. Com efeito apenas eram susceptíveis de correcção extraordinária as rendas de prédios ou suas fracções para habitação anteriormente a 1 de Janeiro de 1980 (art. 11.º da Lei das Rendas). O RECRJA veio alterar o esquema de financiamento instituído pelo PRID, introduzindo, pela primeira vez, um sistema de participações a fundo perdido. As participações são suportadas em 60% pelo Estado, através do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado, e em 40% pela Administração Local, através do respectivo município. O regime da participação tinha em vista garantir que quanto maior fosse o volume das obras e menor a renda maior fosse a participação, e quanto menor o volume das obras e maior a renda, menor a participação. O montante das participações segundo o valor das obras e o valor das rendas dependia da aplicação da seguinte tabela (Tabela anexa à Portaria n.º 182/88, de 24 de Março).

Condições de acesso Percentagem a fundo perdido

A cargo do IGAPHE A cargo da câmara municipal Total

$V_0 > 185$ R 39 26 65

$155 R < V_0 < 185$ R 33 22 55

$130 R < V_0 < 155$ R 27 18 45

$115 R < V_0 < 130$ R 21 14 35

$100 R < V_0 < 115$ R 15 10 25

$90 R < V_0 < 100$ R 9 6 15

$V_0 < 90$ R 0 0 0

O valor da participação máxima em contos era obtido multiplicando 3,6 por 106 sobre o valor da renda mensal em escudos. O mecanismo instituído pelo RECRJA, se bem que permitisse abranger grande parte dos imóveis carecidos de obras de conservação e beneficiação, deixava de fora aquelas situações em que no mesmo imóvel só uma parte dos fogos fosse arrendada. Por este motivo, e reconhecida a necessidade de permitir a aplicação do regime instituído pelo Decreto-Lei n.º 4/88, de 14 de Janeiro, o Decreto-Lei n.º 420/89, de 30 de Novembro, veio permitir que num prédio onde existam fogos arrendados, aos proprietários e inquilinos, qualquer que seja o regime e fim do arrendamento do mesmo imóvel, pudesse ser atribuída uma participação nos termos do RECRJA. A publicação do Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro, que aprovou o Regime do Arrendamento Urbano, impôs a necessidade de uniformizar o tipo de obras susceptíveis de participação através do RECRJA com as previstas naquele diploma. Com este fim, em 22 de Setembro de 1992, foi publicado o Decreto-Lei n.º 197, que veio regular o regime de apoio à execução das obras de conservação ordinária, de conservação extraordinária e de beneficiação, definidas no art. 11.º do RAU que permitam a recuperação de fogos e

imóveis em estado de degradação, mediante a concessão de uma comparticipação financeira. Em termos substantivos, foi mantido, no essencial, o regime constante do Decreto-Lei n.º 4/88. As obras susceptíveis de serem comparticipadas são as obras de conservação ordinária, as obras de conservação extraordinária e as obras de beneficiação, desde que por acordo expresso com o arrendatário não haja lugar a ajustamento da renda na parte comparticipada ao abrigo do RECRIA. Têm acesso a este regime os proprietários e senhorios que procedam, nos fogos e nas partes comuns, às obras referidas, bem como os arrendatários e as câmaras municipais sempre que se substituam aos senhorios na realização das obras. Como já acontecia no regime anterior, apenas são comparticipáveis as obras em fogos cuja renda tenha sido ou seja susceptível de correcção extraordinária nos termos da Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro. Em termos inovatórios, o Decreto-Lei n.º 197/92, veio abrir a possibilidade de serem comparticipadas as obras em todos os fogos e fracções não habitacionais de um prédio, desde que nesse prédio existam fogos cujas obras sejam comparticipáveis. O montante das comparticipações continua a ser suportado em 60% pela administração central e em 40% pelo município. A fixação das regras de cálculo da comparticipação, tendo em conta o montante das obras a executar e o valor das rendas, coube à Portaria n.º 914/92, de 22 de Setembro, ainda em vigor, que manteve os critérios da Tabela anexa à Portaria n.º 182/88, de 24 de Março. O valor das comparticipações é aumentado em 10% quando as obras visem a adaptação dos imóveis ao disposto nas medidas Cautelares de Segurança contra Riscos de Incêndio em Centros Urbanos Antigos, aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 426/89, de 6 de Dezembro. O valor máximo de comparticipação por cada fogo é o que resulta da multiplicação do preço por metro quadrado fixado anualmente para determinação do valor locatício de fogos em regime de renda condicionada, em vigor no ano em que é aprovada a comparticipação, multiplicado por 68, sobre o valor da renda. No que concerne ao procedimento de apresentação do pedido e concessão da comparticipação, dispõem os arts. 6.º, 7.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 197/92. O pedido de comparticipação devidamente instruído é apresentado à câmara municipal, que após aprovação das obras a realizar, o remete ao IGAPHE, juntamente com o cálculo dos valores das comparticipações por fogo e a declaração municipal definindo o valor da comparticipação a conceder pelo município. Os pedidos de comparticipação formulados pela câmara municipal são entregues directamente no IGAPHE. De salientar que, de acordo com o preceituado pelo art. 8.º, n.º 4, o pagamento das comparticipações depende da conclusão das obras o que deve ser certificado por declaração municipal. O art. 10.º do Decreto-Lei n.º 197/92, permite a celebração entre o IGAPHE e os municípios de protocolos de adesão ao RECRIA, tendo em vista definir a articulação entre Administração Central e as autarquias no que se refere à instrução, deferimento dos pedidos, acompanhamento das obras e pagamento das comparticipações, com vista a dotar o sistema de maior flexibilidade e rapidez na apreciação das candidaturas e pagamento das comparticipações. O protocolo de adesão ao RECRIA para o ano de 1995 celebrado entre o IGAPHE e o Município de Lisboa contém, na parte introdutória, alguns dados estatísticos reveladores da importância do sistema de apoio em questão para efeitos da reabilitação da cidade de Lisboa. Segundo se refere, desde a sua criação, em 1988, o RECRIA permitiu realizar obras de reabilitação em mais de 9600 fogos, no valor global de 21 milhões de contos. Para o ano de 1995, previa-se a realização de obras de beneficiação ou de conservação em 1900 fogos, distribuídos por 360 edifícios, cujo valor global se

estimava em 5,8 milhões de contos. O investimento em questão seria participado pelo IGAPHE e pela Câmara Municipal de Lisboa numa percentagem média de 42%. Esta «ratio» pode ser muito ou pouco significativa, dependendo do valor total das obras. Para obras que imponham um avultado investimento por parte do senhorio, com recurso ao crédito bancário, pode revelar-se bem escassa a comparticipação média. De salientar que o Protocolo de Adesão vem permitir que a comparticipação vá sendo paga em tranches durante a execução da obra. Prevê-se a disponibilidade de duas tranches de 30% do valor total da comparticipação quando estiver realizado 30% e 60% da obra, e mais 40% no momento da conclusão. Os pagamentos das comparticipações são efectuados mediante autos de medição de obra a elaborar pelo município ou de declaração municipal que comprove a percentagem dos trabalhos efectuados. O Protocolo de Adesão ao RECRIA para 1996 estimou a realização de obras em 2.200 fogos, distribuídos por 450 edifícios, num valor total de 7 milhões de contos, participado pelo município e pelo IGAPHE, em média, em 42%, ficando 40% do valor das comparticipações a cargo do município (na importância de 1.200.000 contos, dos quais 600.000 contos a pagar em 1996 e 1.200.000 contos em 1997), e o remanescente a cargo do IGAPHE (na importância de 1.800.000 contos, sendo 600.000 contos pagos em 1996 e 1.200.000 contos em 1997). De acordo com minuta de Protocolo de Adesão ao RECRIA para o ano de 1997 facultada à Provedoria de Justiça pelo IGAPHE, em Fevereiro de 1997, encontra-se prevista o início, no ano em curso, da execução de obras de beneficiação ou de conservação ao abrigo do programa RECRIA em 3000 fogos, distribuídos por 650 edifícios, representando um investimento global de 10 milhões de contos, que se estima vir a ser participado pelo Município e pelo IGAPHE numa percentagem média de 42%. O Município compromete-se a assegurar uma dotação orçamental de 1.680.000 contos, equivalente a 40% do valor das comparticipações a efectuar, dispondo de 800.000 contos em 1997 e de 880.000 contos em 1998. Por seu turno o IGAPHE assegurará 2.520.000 contos, dotação correspondente a 60% do valor a participar, dos quais 1.200.000 contos serão pagos em 1997 e 1.320.000 contos em 1998. De todo o modo, os valores apontados não podem ser tomados como definitivos, porquanto é pactuada a possibilidade da alteração dos investimentos previstos na vigência do protocolo. O Protocolo de Adesão para 1996 e a minuta de Protocolo de Adesão relativo a 1997 prevêem esquemas de pagamento em tranches análogos aos gizados no Protocolo de Adesão para 1995, retomando, do mesmo modo, a anterior previsão de realização de autos de medição de obra pelo Município em alternativa à apresentação da declaração municipal referente à percentagem dos trabalhos executados para efeitos de pagamento das comparticipações. Integrado num conjunto de mecanismos que têm em vista conferir maior eficácia ao processo de renovação e reabilitação urbana foi alterado o regime do RECRIA, através do Decreto-Lei n.º 104/96, de 31 de Julho, que procede à ampliação das modalidades de apoio previstas por aquele programa. O objectivo desta alteração foi, essencialmente, colmatar a falta de previsão de soluções complementares de financiamento, para os municípios, relativamente ao valor das obras de conservação e beneficiação não comparticipadas a fundo perdido ao abrigo do RECRIA, bem como garantir a existência de um mecanismo que permita o eficaz ressarcimento dos municípios quando estes procedam à execução de obras em substituição dos senhorios. Para prossecução da primeira daquelas finalidades autoriza-se os municípios a recorrer a um financiamento da parte das obras não comparticipada, ao abrigo do Decreto-Lei n.º

110/85, de 17 de Abril, nas condições estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 226/87, de 6 de Junho, com prazo de reembolso máximo de 10 anos. Regula o primeiro destes diplomas os empréstimos a conceder pelo Instituto Nacional de Habitação a municípios e suas associações para o financiamento da construção ou da aquisição, no âmbito de programas de reabilitação urbana ou de contratos de desenvolvimento para habitação, de habitações destinadas a arrendamento e fixa o Decreto-Lei n.º 226/87 o regime de cooperação entre a administração central e local em programas de habitação social para arrendamento. A possibilidade de recurso pelos municípios a um financiamento bonificado, espera-se poder representar um incentivo à efectiva substituição dos senhorios na realização de obras juntamente com formas mais céleres e expeditas de ressarcimento das câmaras municipais. A alteração ora introduzida certamente permitirá diminuir as incidências da alegada falta de recursos financeiros para o exercício destas competências municipais. Já quanto aos mecanismos que permitam obviar à demora no pagamento aos municípios das quantias despendidas na realização de obras, o art. 9.º do Decreto-Lei n.º 104/96, de 31 de Julho, veio estabelecer um ónus de inalienabilidade dos prédios ou suas fracções que hajam sido objecto de obras de conservação ou de beneficiação pelas câmaras municipais em substituição dos senhorios até ao momento em que se mostrem totalmente pagas as quantias despendidas, incluindo os custos dos serviços respeitantes à elaboração do processo e à fiscalização das obras. O ónus da inalienabilidade obsta a que, beneficiado o imóvel em virtude da realização das obras, o proprietário venha a retirar uma mais valia sem que em nada haja contribuído para gerar tal acréscimo de rendimento.

B - REHABITA

Através do Decreto-Lei n.º 105/96, de 31 de Julho, foi criado o Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas, abreviadamente designado por REHABITA, considerado um regime específico de extensão do Programa RECRUA, porquanto exclusivamente aplicável aos núcleos urbanos históricos declarados áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística que possuam planos de urbanização, planos de pormenor ou regulamentos urbanísticos aprovados (art. 1.º, n.º 1 do citado Decreto-Lei n.º 105/96, de 31 de Julho). Por forma a prosseguir o objectivo de reabilitação das áreas urbanas antigas, institui-se o apoio à execução de obras de conservação, de beneficiação ou de reconstrução de edifícios habitacionais, bem como às acções de realojamento provisório ou definitivo daí decorrentes. Esse apoio traduz-se, quanto às obras de conservação e beneficiação participáveis ao abrigo do RECRUA, na concessão de um adicional de 10% a fundo perdido, a suportar pelo IGAPHE e pelo município na proporção estabelecida para o RECRUA, não sendo estabelecida qualquer limitação a esta participação adicional, que é ainda cumulável com outras (art. 3.º, n.ºs 1 a 3, do diploma). Por seu turno, a câmara municipal competente, quando se substitua aos senhorios ou proprietários na realização das obras, terá acesso a meios de financiamento bonificado complementares relativamente à parte do valor das obras não participada (art. 3.º, n.º 4). Tratando-se de obras de reconstrução de edifícios habitacionais, prevê a lei que, preenchidas as condições da inviabilidade de recuperação do edifício, da propriedade ou posse municipal do mesmo e do destino de arrendamento no regime de renda apoiada, seja conferido o direito às câmaras de obtenção de uma participação a fundo perdido,

atribuída pelo IGAPHE, que não poderá ultrapassar o que resulta da aplicação do regime do Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, regulado nos termos do Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de Maio. Relativamente ao valor não participado, pode ainda o município recorrer ao financiamento nas condições reguladas pelo Decreto-Lei n.º 110/85, de 17 de Abril, que se refere aos empréstimos concedidos pelo Instituto Nacional de Habitação aos municípios. Caso as operações de reabilitação ou renovação urbana impliquem a construção ou aquisição de fogos para o realojamento provisório ou definitivo de agregados familiares desalojados pela decorrência das obras, o município poderá recorrer ao financiamento de parte do investimento a fundo perdido a conceder pelo IGAPHE, bem como aceder a empréstimos concedidos pelo Instituto Nacional de Habitação (cfr. art. 5.º). Por último, há que contar com o disposto no art. 7.º do diploma legal em análise, o qual confere o direito de preferência ao município na alienação de imóveis situados em áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística. Tal disposição leva à aplicação do regime de preferência previsto nos artigos 27.º e 28.º da Lei dos Solos, mesmo nos casos em que os decretos de declaração das áreas críticas o não o façam.

C - RECRIPH

Considerando, por um lado, que as formas de financiamento de obras ao abrigo do RECRIP se cingem aos edifícios habitacionais arrendados e, por outro lado, a manifestação da necessidade de adopção de medidas semelhantes para edifícios em regime de propriedade horizontal, o Decreto-Lei n.º 106/96, de 31 de Julho veio estabelecer o denominado Regime Especial de Participação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal (RECRIPH). A este regime têm acesso as administrações de condomínio e os condóminos, consoante se trate de obras nas partes comuns ou em fracções do edifício, desde que o prédio tenha sido construído anteriormente à data da entrada em vigor do RGEU (Decreto n.º 38382, de 7 de Agosto de 1951), ou, após essa data, desde que a licença de utilização haja sido emitida até 1 de Janeiro de 1970. Devem ainda mostrar-se cumpridas as condições de destinação das fracções autónomas a habitação própria e permanente dos condóminos ou encontrarem-se arrendadas para habitação (podendo uma das fracções, contudo, ser utilizada para a instalação de uma pequena unidade hoteleira ou de um estabelecimento comercial) e ainda compor-se o prédio urbano de pelo menos quatro fracções autónomas (cfr. art. 2.º do citado Decreto-Lei n.º 106/96). Desde já, cumpre salientar que resulta pouco claro quais os motivos que determinaram o legislador a excluir do âmbito de aplicação deste regime os imóveis que compreendam mais do que um estabelecimento comercial, sem ter em consideração, nem a superfície por este ocupada, nem o peso dos rendimentos que a actividade nele desenvolvida propicie, nem tão pouco, a fatia que lhe caiba na economia do condomínio. Podem ser participadas e financiadas obras de conservação ordinária e extraordinária e de beneficiação, sendo que, tratando-se de obras de conservação ordinária e extraordinária nas partes comuns podem ser concedidas participações a fundo perdido até ao montante de 20% do valor daquelas obras (o que é passível de aumento em caso de obras que visem a adequação às Medidas Cautelares de Segurança contra Riscos de Incêndio em Centros Urbanos Antigos), bem como, na parte não participada, prevê-se

a possibilidade de financiamento nos termos do regime geral de crédito bonificado para compra de habitação. No caso de obras de conservação e beneficiação nas fracções autónomas, pode ser concedido um financiamento aos condóminos igualmente equiparado ao regime geral bonificado de crédito à habitação, desde que tenham sido já realizadas as obras necessárias de conservação nas partes comuns (o que é verificado através de declaração nesse sentido passada pela câmara municipal), ou pelo menos, tenha havido deliberação da assembleia de condóminos no sentido da execução de obras nas partes comuns (o que se comprova por exibição da respectiva acta da deliberação mencionada). As comparticipações a fundo perdido são suportadas pelo IGAPHE e pelo município, enquanto o financiamento é concedido pelo Instituto Nacional de Habitação ou outra instituição de crédito, cabendo, neste caso, ao IGAPHE os montantes devidos pelas bonificações de juros (cfr. art. 4.º). Os pedidos de comparticipação e de financiamento, devidamente instruídos nos termos dos artigos 6.º e 7.º do diploma, deverão ser apresentados à câmara municipal. Esta entidade, após aprovação das obras a realizar, remeterá o processo ao IGAPHE acompanhado do cálculo dos valores das comparticipações, de declaração sobre o valor da comparticipação municipal ou de parecer sobre a admissibilidade do pedido de financiamento (art. 8.º). Cabe ao IGAPHE decidir sobre os pedidos apresentados, aprovando os pedidos de comparticipação e autorizando os de financiamento, quer o requerente quer a câmara municipal do sentido da decisão (art. 9.º, n.º 1). A data da notificação releva para efeitos da validade temporal do direito à comparticipação, porquanto se considera que este direito caduca no caso das obras não se mostrarem iniciadas no prazo de noventa dias após aquela data (cfr. arts. 9.º, n.º 5 e 6.º, n.º 1, alínea f)). Se a comparticipação municipal se faz nos termos de acordo celebrado com o requerente, a comparticipação do IGAPHE será prestada no momento em que se mostre comprovada a conclusão das obras. Quanto ao financiamento, e obtido parecer favorável do IGAPHE, deverá este Instituto remeter a respectiva proposta à entidade financiadora, que celebrará contrato com o beneficiário daquele financiamento (cfr. art. 9.º). Aos condóminos que hajam beneficiado de comparticipação ou financiamento das obras incumbe o dever de comunicação ao IGAPHE do início e termo das mesmas, nos quinze dias subsequentes aos factos a comunicar (art. 10.º). Segundo informações prestadas pelo IGAPHE em 4.2.1997, relativamente à aplicação dos programas RECRIA, REHABITA e RECRIPH, encontrava-se, à data, inscrita em PIDDAC a verba de 6.000.000 contos. De acordo com a previsão do IGAPHE, a assinatura do acordo de colaboração necessária à concretização do REHABITA ocorreria no decurso do mês de Fevereiro, e a distribuição, aos Municípios intervenientes, dos impressos necessários ao desenvolvimento daqueles três programas efectuar-se-ia também em Fevereiro. Ainda quanto ao RECRIPH foi apontada a necessidade de os Municípios procederem ao envio dos processos conexos com a aplicação daquele programa ao IGAPHE.

VI - Conclusões

A - Considerações Gerais

A análise antecedente proporciona a formulação de algumas considerações quer no plano de administrativo, quer no plano legislativo. No plano administrativo, salienta-se a não actuação pelas entidades públicas dos poderes que lhes são legalmente cometidos em

matéria de conservação do parque habitacional, o incumprimento generalizado do dever de conservação periódica dos prédios e das intimações camarárias proferidas ao abrigo dos arts. 10.º e 12.º do RGEU, bem como a manifesta insuficiência dos dados existentes para análise do problema, o que se repercute em qualquer tentativa de abordagem das questões e pode comprometer o exercício dos poderes públicos em matéria de controlo do parque imobiliário. Acresce serem os dados existentes puramente empíricos, não sendo objecto de qualquer tratamento de índole estatística. A magnitude do problema da conservação do parque habitacional de Lisboa não pode compaginar-se com uma escassez tão notória no plano documental. Mostra-se preocupante que a Câmara Municipal de Lisboa não disponha de elementos que habilitem a formulação de um diagnóstico. A realidade é heterogénea e os problemas focados não se circunscrevem às áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística. Sem uma base de referência sólida, coerente e fundamentada é mais difícil encontrar vias de solução, caindo-se na tentação de, recorrentemente, imputar todas as situações aos efeitos dos sucessivos regimes do arrendamento urbano. No plano legislativo, poderá ser formulado um juízo de insuficiência, não tanto ao nível da globalidade dos mecanismos jurídicos instituídos, os quais se aproximam dos institutos contemplados em ordenamentos jurídicos estrangeiros, mas sobretudo quanto a aspectos parcelares desses institutos. Verifica-se a insuficiência e inadequação de alguns aspectos dos mecanismos legais instituídos, essencialmente no que se refere às formas de reacção do ordenamento jurídico perante a omissão dos particulares na realização de obras de beneficiação e reparação, à necessidade de assegurar o pronto reembolso das despesas suportadas pelas câmaras municipais na feitura de obras, nos montantes disponibilizados a título de apoio financeiro para a recuperação dos edifícios e na falta de incentivo para que sejam efectuadas obras em prédios arrendados pelos respectivos proprietários. Verifica-se, também, a ausência de medidas legislativas que permitam obviar ao estado de abandono manifesto em que se encontram muitos dos prédios da capital e instituir um mecanismo de subsídio de renda por motivo da realização de obras. A diversidade das situações detectadas desaconselha, porém, o tratamento unitário do problema da degradação do património residencial. Assim, importa distinguir, no elenco de soluções a propor, algumas situações que, pelo seu carácter paradigmático ou pela relevância que assumem, merecem específica contemplação.

B - Propostas para uma Solução

1. Imóveis Ocupados pelos Respectivos Proprietários

Parece que neste caso, a deterioração dos edifícios gerada pelo incumprimento do dever de execução de obras periódicas de conservação, bem como das intimações camarárias para a realização de obras de beneficiação e da não execução coactiva das mesmas pela câmara municipal poderá ser minorada através da criação de um mecanismo que permita um pronto e eficaz ressarcimento das despesas suportadas pelos municípios. Com efeito, o art. 166.º, § único, do RGEU permite, na falta de pagamento voluntário das despesas, proceder à respectiva cobrança coerciva, servindo de título executivo certidão passada pelos serviços municipais donde conste o quantitativo global. Isto significa apenas que se prescinde de acção judicial declarativa, passando-se imediatamente à fase executiva. A cobrança efectiva está assim dependente da demora inerente à tramitação da acção executiva e dos eventuais

incidentes que nesta possam surgir, o que, só por si, diminui as disponibilidades financeiras do município para fazer face a situações como a descrita. Por esta razão, é de ponderar a possibilidade de as câmaras municipais poderem recorrer a uma forma mais expedita de cobrança destas dívidas. Entende-se propor o recurso ao processo de execução fiscal para cobrança coerciva das dívidas resultantes da substituição pelo município na feitura das obras em falta. Para tal, justifica-se desencadear iniciativa legislativa em ordem a possibilitar a equiparação destas dívidas aos créditos do Estado, no que toca à sua cobrança, nos termos previstos pelo art. 233.º, n.º 2, alínea b), do Código de Processo Tributário. Independentemente do que fica proposto, é de atentar no alargamento dos apoios financeiros do Estado à realização das obras de conservação ou beneficiação operado pela criação do Regime Especial de Participação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal, regulado no Decreto-Lei n.º 106/96, de 31 de Julho (RECRIPH). Certo é que este regime, entre outros condicionamentos, apenas se aplica, aos imóveis construídos antes do ano de 1951 ou com licença de utilização emitida até 1 de Janeiro de 1970. O âmbito de aplicação do mecanismo de apoio parece justificado pela conexão estabelecida entre a antiguidade do prédio e a necessidade de obras, mas poderá ainda contar-se a hipótese de as obras de reparação se destinarem a obviar danos causados por facto fortuito independentemente da idade do prédio. Revelar-se-ia, contudo, prematuro proceder, neste estudo, a uma avaliação dos resultados da aplicação do RECRIPH, atenta a exiguidade da respectiva vigência temporal.

2. Imóveis Devolutos

São os imóveis devolutos ou parcialmente devolutos os que suscitam maiores preocupações no tocante aos prejuízos que da respectiva deterioração possam advir para a segurança pública. O estado de abandono em que se encontram e a ausência de reivindicações no sentido de serem colmatadas as deficiências de conservação ocasionam a inexecução coerciva das obras necessárias e a derrocada de muitos destes edifícios. Por uma vez mais, se faz notar a precariedade de qualquer base de trabalho neste campo, já que faltam dados sobre a extensão do fenómeno (Quantos edifícios devolutos? Qual o seu estado de conservação? Onde se localizam? A quem pertencem?). Realce-se que a Câmara Municipal de Lisboa adopta como critério de intervenção a taxa de ocupação dos imóveis, dirigindo preferencialmente a sua actuação aos prédios com maior número de ocupantes. Sendo manifestamente insuficiente a intervenção administrativa a respeito dos prédios habitados, dificilmente se incluirá um prédio devoluto no âmbito da actuação municipal. Este critério mostra-se especialmente injusto, como resulta da instrução de processos nesta Provedoria, nos casos de imóveis que se encontram parcialmente devolutos. Se é certo que terá de haver um modo de selecção das prioridades na intervenção, não é menos certo que num domínio tão preocupante os critérios quantitativos devem ser temperados por imperativos de ordem social e assistencial: a idade dos ocupantes, os seus rendimentos, as alternativas de realojamento. De todo o modo, a seriação das intervenções urbanísticas, nestes casos, deve ser o mais transparente possível. Desejável, seria mesmo, que a câmara municipal enumerasse por ordem de risco as situações carentes de actuação urgente. Com efeito, para os munícipes que ocupam esses edifícios mostra-se indispensável conhecer as demais situações em que a câmara municipal intervém em substituição dos proprietários e

os riscos que a determinaram. Não são também alheias a este estado de abandono as motivações de índole especulativa por parte dos respectivos proprietários. A manutenção dos imóveis fora do mercado faz diminuir a oferta de fogos para habitação e de terrenos, provocando o aumento dos preços. Assim sucederá sobretudo nas situações em que do ponto de vista urbanístico não seja viável a demolição dos imóveis, por aplicação do disposto nos artigos 36.º e seguintes da Lei dos Solos, que estabelecem restrições à demolição de edifícios em aglomerados urbanos. Não se encontra a penalização prevista para quem exponha imóvel devoluto ou parcialmente devoluto por forma a conseguir preencher os pressupostos de falta de condições de habitabilidade e lograr assim a obtenção de autorização para demolir. A leitura deste preceito permite compreender a extensão do fenómeno de prédios abandonados expostos deliberadamente à acção dos agentes climatéricos e a actos de vandalismo. A carência de dados a este respeito é abundantemente suprida por uma deslocação nas principais artérias da cidade. O estado de deterioração do imóvel, afectadas as condições de segurança, solidez e salubridade, poderá implicar, não apenas o comprometimento da função social do bem, como gerar uma situação de ameaça de ruína ou perigo para a saúde pública, o que torna determinante uma actuação destinada a propiciar o aproveitamento do imóvel e, se for caso disso, a remover o perigo para a saúde e segurança das pessoas. Os mecanismos legais existentes não se revelam aptos à prossecução desta finalidade. Foram já analisadas as circunstâncias que poderão obstar ao exercício da actuação camarária. Propõe-se, nesta medida, a instituição de um regime jurídico especificamente destinado à superação da situação de degradação e desaproveitamento de prédios urbanos, contemplando para tal um procedimento eficaz e expedito. Cumpre proceder, contudo, a uma distinção prévia, qual seja, a da urgência ou premência da realização de obras para remover uma situação de perigo actual ou iminente para a segurança e saúde públicas. Nestes casos, não se vê que outra solução, na falta de realização de obras pelo proprietário intimado para o efeito, possa obstar à consumação dos danos previstos, que não uma intervenção administrativa célere, nos termos que já se encontram previstos no âmbito dos poderes conferidos à Administração nas áreas críticas de reconversão e recuperação urbanística (cfr. supra II, B). A delimitação de uma área crítica tem por efeito a declaração da utilidade pública da expropriação urgente dos imóveis nela existentes de que a Administração necessite para a execução dos trabalhos a realizar para a recuperação ou reconversão dessa área, bem como a autorização de investidura na posse administrativa de tais bens. No caso dos prédios devolutos, as obras a realizar por via coactiva devem-se limitar aos trabalhos necessários para remover a situação de perigo. Com efeito, não se vê qual a razão de fazer recair sobre o erário público os encargos inerentes à plena recuperação do edifício, uma vez que não estão em causa as condições de habitabilidade do prédio. Não se trata de assegurar o exercício em concreto do direito a uma habitação condigna, porquanto o prédio se encontra desocupado. A realização de obras destinadas a dotar o edifício de condições de habitabilidade e os actuais mecanismos de ressarcimento das câmaras municipais, iriam permitir ao proprietário retirar uma vantagem injustificada dos encargos suportados pela Administração. O mesmo se diga quanto à realização de obras de demolição, nos casos não urgentes, já que, não existindo um dever geral de construção no ordenamento jurídico português, nada justifica que se possa permitir que aguardem os particulares, com intuítos especulativos, o momento mais adequado para proceder a uma nova edificação, podendo, à data, não se mostrar o

Município integralmente ressarcido dos encargos suportados. Propõe-se, assim, quanto aos imóveis devolutos relativamente aos quais se verifique o incumprimento das ordens camarárias de beneficiação ou demolição, a consagração legislativa da faculdade de expropriação por parte do município, independentemente de se situarem ou não em áreas declaradas de reconversão urbanística. O regime a instituir deverá prever a prévia intimação do proprietário, nos termos do disposto no art. 10.º, § 2.º, do RGEU, bem como um prazo razoável, para que, verificado o incumprimento da ordem camarária, seja desencadeado o procedimento de expropriação, à semelhança do que é previsto no art. 48.º da Lei dos Solos (cfr. supra Cap. II, Secção A). Assim, o legislador deverá tirar partido, neste campo, do disposto no art. 89.º da Constituição, onde se consagra a expropriação dos meios de produção em abandono, seguindo de perto o entendimento de SOUSA FRANCO e OLIVEIRA MARTINS quando qualificam os prédios urbanos não habitados pelos seus proprietários como meios de produção, em contraste com os bens de consumo (cfr. A Constituição Económica Portuguesa, Coimbra, 1993, p. 172). Como se referiu, através da criação deste mecanismo, ficam as câmaras municipais incumbidas de proceder à expropriação de prédios urbanos devolutos e relativamente aos quais os seus proprietários tenham deixado por cumprir intimações municipais para realizar obras de beneficiação ou de demolição. Deve entender-se por devoluta a edificação urbana que apresente uma taxa de ocupação inferior a 50 % dos seus fogos. Para objectar à insuficiência de disponibilidades financeiras que habilitem o pagamento da caução no momento da posse administrativa dos imóveis propõe-se que possa a câmara municipal recorrer a garantia prestada por aval do Estado. Antes de mais, importa acautelar a introdução deste mecanismo legal contra possíveis situações de fraude que levem, porventura, à sua ineficiência. Em primeiro lugar, para cálculo da ocupação do edifício não devem ser considerados contratos de arrendamento e de comodato ou quaisquer outros que envolvam a ocupação, celebrados após verificação das condições de degradação do imóvel. Certo é que o RAU exige a exibição do alvará da licença de utilização emitido após vistoria realizada há menos de oito anos. Contudo, para as edificações urbanas anteriores à entrada em vigor do RGEU não se aplica esta disposição, uma vez que para as mesmas não é exigida licença de utilização. O controlo urbanístico providenciado pelo RAU visa garantir a verificação das condições de habitabilidade do imóvel ou suas fracções. A intimação para a realização de obras de beneficiação significa, sem dúvida, que a edificação, no todo ou em parte, se encontra privada desta adequação. Deste modo, para efeito do cálculo da taxa de ocupação não devem relevar os contratos de arrendamento e de comodato como quaisquer outros que envolvam ocupação do imóvel, celebrados após ter sido proferida a primeira intimação municipal ao abrigo do disposto no art. 10.º do RGEU. Em segundo lugar, parece de salvaguardar a alienação do imóvel sujeito a intimação municipal proferida nos termos do citado preceito, movida apenas com o propósito de obstar à expropriação, em nome da inoponibilidade dos actos administrativos aos terceiros adquirentes de boa-fé e na falta de inscrição no registo predial. Nestas situações, parece não apenas próprio como também se mostra justo, aplicar o regime da preferência legal de aquisição em favor do município prevista nos arts. 27.º e 28.º da Lei dos Solos, independentemente de o imóvel se encontrar compreendido em área crítica de recuperação ou reconversão urbanística. Nestes casos, sempre que a câmara municipal não se mostre disposta a adquirir pelo preço convencional, pode propor valor inferior, no pressuposto segundo o qual a recusa do

proprietário pode dar lugar à aquisição do prédio pelo preço que vier a ser fixado mediante os termos aplicáveis ao processo de expropriação de edifícios devolutos. O incumprimento de dever de comunicação, tal como se dispõem no Decreto-Lei n.º 862/76, de 22 de Dezembro, determina a invalidade do contrato celebrado com terceiro. Para protecção de terceiros adquirentes de boa-fé será desejável a obrigatoriedade de sujeição da intimação camarária a registo predial. Em terceiro lugar, importa que seja prevista no regime a criar, a relação entre o acto de expropriação e eventual pedido de licenciamento de obras de construção de um novo edifício. Há que distinguir entre as situações dos prédios sobre os quais recaíra ordem para beneficiação e os prédios objecto de intimação para demolição. Quanto aos primeiros, não deve obstar à expropriação o pedido de licenciamento de novo edifício, porquanto se presume que o edifício existente é susceptível de reabilitação, pelo que não pode ser demolido, sob pena de violação dos requisitos enunciados no art. 38.º da Lei dos Solos. Já quanto aos segundos, ou seja, quando sobre o edifício recaíra ordem de demolição, parece de admitir que o proprietário venha, ao fim, cumprir o dever a que se encontra adstrito. Mas, para tanto, é preciso fixar garantias que permitam assegurar que a situação de inutilidade social do edifício ruinoso e do terreno que ocupa será suprida. Para este efeito, deve proceder-se a um saneamento do pedido de licenciamento que afira da conformidade do projecto com as normas urbanísticas substantivas aplicáveis, desde que não envolvam margem de livre apreciação e, nem o exercício de poderes discricionários. Deste modo, pretende salvaguardar-se o interesse público contra novas diligências dilatórias que apenas tenham como propósito inconfessado fazer perdurar a especulação imobiliária e evitar a expropriação por abandono. Outra distinção deve ser feita no campo da oposição legítima à expropriação por abandono. Assim, mostram-se diferentes as situações em que fora apresentado pedido de licenciamento de obras, antes de iniciado o procedimento expropriatório ou depois deste. No segundo caso, deverá ser facultada à câmara municipal a possibilidade de impor certos condicionamentos que não resultariam da aplicação do disposto no Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro, do RGEU ou do plano director municipal. Trata-se, entre outros, daqueles que normalmente surgem impostos através de plano de urbanização ou de plano de pormenor e, ainda, de outros ditados por razões estéticas ou de integração urbana, como seja, a simples preservação de fachadas. Não é de excluir também, em tais casos, a imposição de uma quota de fracções destinadas a arrendamento para fins habitacionais. Sustentou-se que para os prédios sobre os recaíam intimações para beneficiação teria retirar-se como necessária consequência a insusceptibilidade da sua demolição por força da disposição contida no art. 37.º da Lei dos Solos. Isto levaria a ter de considerar improcedentes todos os pedidos de licenciamento de novas construções para o local. Deve, porém, atender-se a que as intimações podem mostrar-se desfasadas da realidade por força do decurso do tempo, pelo que se mostrará, porventura, excessivo determinar, sem mais, o indeferimento do pedido pendente. Assim, após a entrada em vigor do regime proposto deverão ser confirmadas todas as intimações pretéritas, mediante a realização de novas vistorias. Caso se verifique que a edificação pode ser reabilitada, quer do ponto de vista técnico, quer do ponto de vista económico (valendo aqui a sugestão anteriormente formulada sobre o conceito de ruína económica), terá de considerar-se automaticamente indeferido o pedido de licenciamento pendente, ou, ser tido como revogado eventual deferimento tácito por violação dos requisitos enunciados no art. 37.º da Lei dos Solos. Por outro lado, caso se comprove que o edifício pode vir a ser

demolido, uma de duas coisas virá a acontecer, ou o pedido de licenciamento de obras pendente é deferido e a câmara adoptará especial controlo para que sejam cumpridos os prazos fixados na licença, ou se o pedido for indeferido tomará medidas que impeçam a subsistência do estado de abandono. Neste último caso, deve o proprietário ser intimado para demolir e apresentar novo projecto, dando-se início, então, ao procedimento que poderá culminar com a expropriação por abandono. Ao invés do que tem lugar nas expropriações previstas no art. 48.º da Lei dos Solos, a expropriação de edifícios devolutos nas condições que vêm sendo apontadas, deve merecer um tratamento diferenciado em matéria de cálculo indemnizatório. Por outras palavras, não se mostra justificado remeter, pura e simplesmente, para que o Código das Expropriações defina nos seus arts. 22.º e ss., designadamente, no art. 25.º, n.º 1, e no art. 27.º, conforme os casos, mandando atender no cálculo indemnizatório ao valor provável das potencialidades edificatórias do solo de acordo com os instrumentos de planeamento urbanístico aplicáveis, com as leis e outros regulamentos em vigor. Mesmo quanto ao citado art. 48.º da Lei dos Solos seria de admitir um valor indemnizatório que não considerasse as mais-valias obtidas artificialmente. Acompanha-se o raciocínio formulado por ANTÓNIO DUARTE DE ALMEIDA e Outros (ob. cit. p. 98): «se nesta alínea a) do n.º 1 do presente artigo se pretende reagir contra a actividade especulativa do proprietário, a verdade é que, no momento do pagamento da indemnização estar-se-á a entregar-lhe um valor de mercado que foi artificialmente aumentado pela atitude passiva contra a qual se pretende reagir». Mais adiantam que «nesta hipótese se justifica desatender às mais-valias que se hajam verificado, nem nos parece que a nossa Constituição vedasse tal hipótese, até porque prevê expressamente outros casos de expropriação-sanção (v.g. art. 89.º)». Ora, de contraste entre o disposto nos arts. 62.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, resulta que a indemnização dos proprietários de meios de produção em abandono há-de ser objecto de lei especial por referência ao regime geral das expropriações, cuja matriz se encontra na expropriação por utilidade pública em sentido estrito. De acordo com o actual Código das Expropriações, abonado pela jurisprudência constitucional, o ressarcimento pelo sacrifício patrimonial imposto ao particular deve sempre reportar-se ao valor de mercado, o qual, por seu turno, se prende com as possibilidades edificatórias e não com a construção existente. Não seria justo, de resto, que assim viesse a suceder nos casos de expropriação-sanção. O proprietário estaria a ser compensado por um comportamento ilícito e socialmente desordenado. A circunstância de este tipo de expropriação conter um escopo sancionatório não afecta o seu principal objectivo, qual seja, o de recuperar para a comunidade um bem que se encontrava injustificadamente desaproveitado, satisfazendo, deste modo, necessidades colectivas: habitação, qualidade de vida urbana, preservação da estética urbana e reabilitação dos centros urbanos. Propõe-se, então, que o cálculo indemnizatório seja efectuado nos seguintes termos. Haverá que distinguir entre as situações de abandono justificado ou injustificado. Parece-nos, porém, não competir à Administração decidir sobre esta questão, pelo que a indemnização será sempre calculada de acordo com os parâmetros a definir para as situações de abandono injustificado. Caso o particular não se conforme com esta posição, ser-lhe-á facultado o recurso aos tribunais comuns sem efeito suspensivo para obter decisão declarativa da justificação do abandono, permitindo-lhe assim vir a receber o remanescente da indemnização. Para as situações de abandono injustificado deve calcular-se a indemnização a partir da avaliação da construção existente à data da expropriação. Para

as situações em que venha a ser justificado judicialmente o abandono, a indemnização será calculada de acordo com o disposto nos arts. 25.º, n.ºs 2 e 3, ou no art. 27.º, conforme os casos, tomando como base uma construção nova com as áreas de implantação e construção do edifício existente a menos que o produto da venda pela câmara municipal, vinculado ao procedimento de hasta pública, venha a obter um valor superior, caso em que será este o montante a atribuir. Tratando-se de abandono injustificado as receitas correspondentes à diferença entre o valor obtido pela alienação do imóvel em hasta pública e o montante da indemnização deverão ser consignadas com despesas de reabilitação urbana. Precedida a expropriação de uma ordem camarária de demolição, e uma vez realizados os trabalhos a tanto destinados, a Administração deverá poder dispor do terreno nos termos previstos na Lei dos Solos, tendo em vista a edificação para fins habitacionais. A cedência do direito de utilização, quer através da transferência da propriedade, quer de constituição do direito de superfície, deverá ser sujeita à condição resolutiva de cumprir o dever de edificar. Caso o município proceda às obras de demolição e de reconstrução do edifício a suas expensas e destine o mesmo ao realojamento, provisório ou definitivo, de pessoas que ocupavam prédios sujeitos a obras de reconversão e reabilitação urbanas, será de ponderar o alargamento do regime de comparticipação e financiamento estatal previsto no art. 5.º do Decreto-Lei n.º 105/96, de 31 de Julho (REHABITA), por forma a incluir neste as despesas inerentes ao pagamento da indemnização e às obras de demolição a par das despesas de reconstrução do edifício objecto de expropriação. Sendo viável a beneficiação do edifício e tendo sido incumprida a ordem camarária a tanto destinada, expropriado o prédio deverá igualmente a Administração poder optar entre prosseguir directamente o interesse público que motivou a apropriação, realizando pelos seus próprios meios as obras necessárias a dotar o prédio das adequadas condições de habitabilidade, ou promover a afectação a tal fim por terceiros (cfr. supra II, B, pp. 36 e ss.). Uma vez concluídas as obras, se promovidas directamente pela Administração Pública, a utilização concreta a conferir ao imóvel será aquela que, no caso concreto, melhor se adequar às necessidades habitacionais a satisfazer, designadamente, através do arrendamento das fracções do edifício, seja para fins sociais, seja em regime livre. Nos casos de realojamento, à semelhança do que ficou proposto quanto à reconstrução de edifício para fins de realojamento, deverá ser contemplada a possibilidade de recurso do Município às formas de apoio financeiro previstas no citado art. 5.º do Decreto-Lei n.º 105/96, de 31 de Julho, o qual prevê a comparticipação e financiamento das despesas de aquisição e construção de fogos pelo município. Parece desejável alterar a redacção deste preceito legal por forma a estender a finalidade dos financiamentos aos casos de reconstrução e beneficiação de fogos, em imóveis anteriormente devolutos. Imediatamente após a expropriação ou depois da realização das obras, poderá a câmara municipal ceder o direito de utilização do edifício a terceiros, em propriedade plena. Neste caso, será de sujeitar a transmissão da propriedade ao procedimento de hasta pública, atentas as garantias de transparência e isenção conferida por este processo de índole publicista. Não tendo sido realizadas as obras pela Administração, na escritura de cedência deverá ser fixado um prazo para início e um outro para conclusão das obras. A inobservância destes prazos, salvo casos de força maior ou outras circunstâncias estranhas aos interessados, dará lugar à reversão dos bens alienados à titularidade da Administração, com perda de 30% do valor dispendido. Uma vez concluídas as obras, ao particular não deverá ser permitido alienar o imóvel ou as suas fracções,

estabelecendo-se para, tal efeito, um ónus de inalienabilidade por um período de cinco anos. Destina-se este mecanismo a evitar a especulação imobiliária, atenta a limitação a que se encontra sujeita a Administração na fixação do preço (princípio da limitação pelos custos). A destinação do imóvel a habitação própria ou o respectivo arrendamento mostra-se, nestes casos, como uma solução apta a satisfazer, na primeira hipótese, o interesse da ocupação do imóvel e afectação do mesmo ao seu destino social e, na segunda hipótese, quer o interesse do particular adquirente a um investimento lucrativo, quer o interesse público no que ao incremento da oferta de fogos para arrendar se refere. O mecanismo expropriatório proposto difere substancialmente daquele sugerido ao Governo pela Câmara Municipal de Lisboa em sede de medidas legislativas a adoptar (cfr. supra I, 3.2, pp. 15-16) quer quanto ao âmbito, quer quanto ao respectivo procedimento. Com efeito, o não respeito pela contemporaneidade no pagamento da indemnização leva a questionar a constitucionalidade da proposta apresentada pela Câmara Municipal de Lisboa ao Governo ainda que se admitisse que os arts 62.º, n.º 2, e 65.º, n.º 4, da Constituição comportassem desenvolvimentos legislativos diferenciados.

3. Imóveis Arrendados

Merece especial atenção a situação dos imóveis arrendados, cumprindo abordar, em particular, o problema dos prédios cujo gozo seja cedido mediante o pagamento de uma renda que não corresponda ao valor ditado pela actual situação de mercado ou que não permita suportar as despesas necessárias para assegurar a fruição e conservação do locado, situação característica dos arrendamentos mais antigos, em virtude da prorrogação forçada do arrendamento e das limitações introduzidas à liberdade de estipulação e de actualização da renda. A manifesta exiguidade das rendas aliada à falta de expectativa de desocupação do imóvel (carácter vincuístico do arrendamento) desmotivam nuns casos e impossibilitam noutros a feitura de obras pelo proprietário, mesmo acedendo aos programas de participação e financiamento do RECRIA. Com efeito, não sendo autorizado o aumento de renda no que se refere ao valor das obras comparticipadas pelo RECRIA, a eficácia prática do sistema será, na maior parte dos casos, bastante reduzida. Razões de ordem orçamental, a que se aliam as especiais restrições em matéria de reembolso das despesas feitas pelo município (atenta a regra da limitação da prestação mensal a 70% do valor das rendas), podem também explicar a escassez das actuações municipais em substituição dos proprietários. Por último, também quanto aos inquilinos, não podem estes obter um rápido ressarcimento das despesas inerentes à realização das obras, porquanto o reembolso se processa através da retenção mensal até 70% do valor da renda. Em face das razões apontadas, a solução a propor passará pela consagração de incentivos à realização das obras, por parte dos proprietários, mas também pelos inquilinos e pelas câmaras municipais, na sua função substitutiva. Nessa medida, deverá ser garantida ao proprietário uma remuneração pelo investimento suportado na realização das obras, e aos inquilinos e aos municípios deverá ser assegurado o reembolso célere e efectivo das quantias dispendidas. Assim, propõe-se que seja desencadeada iniciativa legislativa para que, realizadas obras de beneficiação pelo senhorio, em cumprimento de intimação camarária a tanto destinada, seja possível fazer repercutir no valor da renda mensal o custo suportado pelo senhorio, em função do montante das obras e do valor locatício do fogo, determinado

pela situação actual do mercado. Esta proposta prejudica a aplicação do disposto no art. 38.º do RAU, o qual prevê a actualização da renda nos casos em que o senhorio cumpra determinação camarária no sentido da realização de obras de conservação extraordinária ou de beneficiação, mas limitando o aumento a um duodécimo do produto resultante da aplicação da taxa da renda condicionada ao custo total das obras. A prática mostra que esta limitação do aumento das rendas não conduz à fixação de uma retribuição mensal que compense o senhorio pelo investimento realizado, o que aconselha a substituição da fórmula de actualização da renda. Reitera-se a necessidade de serem ponderados os aspectos relativos ao montante das obras e ao valor do imóvel, uma vez aquelas concluídas. Tendo em vista salvaguardar as situações em que a actualização de renda proposta conduziria a uma imposição excessivamente onerosa para o arrendatário, a solução preconizada acresce a da criação de um subsídio de renda a suportar pelo Estado, calculado em função do montante da actualização da renda relativamente ao esforço que ao agregado familiar possa ser exigido em função do rendimento mensal. Parece ser esta uma solução apta à realização do desiderato constitucional presente no art. 65.º, n.º 3. Pese embora o estabelecimento de uma política de rendas compatíveis com os rendimentos familiares ter redundado essencialmente na criação e manutenção de regimes de renda limitada, o que transforma os senhorios nos principais sujeitos passivos da obrigação constitucional, deve entender-se que aquele preceito constitui o Estado no dever de suportar o diferencial entre os valores das rendas ditados pela situação actual do mercado de arrendamento e o montante exigível ao agregado familiar em função do respectivo rendimento e também o dever de o Estado criar as condições necessárias para que o custo da habitação se aproxime das reais possibilidades económicas da população. Neste caso, deverá ser imputado ao Estado o aumento da renda em todas as situações em que o agregado familiar não possa suportar, no todo ou em parte, a actualização. Assim, teriam acesso a este subsídio os arrendatários dos fogos cuja renda houvesse sido actualizada por motivo da realização de obras de conservação e beneficiação pelo senhorio, e cujo rendimento mensal não lhes permitisse suportar em toda a sua extensão o aumento da renda. No caso de serem as câmaras municipais a realizar as obras em substituição dos proprietários, entende-se ser de aplicar a solução acima proposta. A renda será actualizada e o subsídio concedido nos casos em que se justifique. Impõe-se, contudo, assegurar que o montante da renda devido ao proprietário corresponda tão-somente ao valor auferido antes da actualização. O montante correspondente à actualização será integralmente atribuído ao município até integral reembolso das despesas efectuadas. Se não ocorrer o reembolso integral na vigência do contrato de arrendamento, 70% da nova renda, se em regime de renda livre, será destinado à câmara municipal. Mostra-se a eficácia da solução proposta garantida pelo ónus de inalienabilidade previsto no art. 9.º-A do RECRJA o qual impede a alienação do prédio ou das suas fracções que tenham sido objecto de obras de conservação ou de beneficiação até integral reembolso do custo das obras. Ainda quanto a estas situações, deverá ser facultada ao proprietário a possibilidade de proceder ao reembolso das despesas suportadas pela câmara municipal através da dação em pagamento mediante cedência da propriedade de fracções do edifício que se encontrem devolutas ou que venham a ficar desocupadas em prazo a convencionar. Não obstante a solução proposta ser apta a incentivar a realização de obras pelos senhorios, outros casos existem que merecem especial ponderação, quais sejam, os da insuficiência económica dos proprietários, não obstante os mecanismo de

apoio financeiro à recuperação imobiliária existentes, para proceder a obras. Nestas situações, será de ponderar a previsão legal da faculdade de o senhorio desprovido de meios económicos bastantes recorrer ao tribunal tendo em vista a obtenção de sentença que condene os inquilinos a suportarem parte dos custos com a realização de obras coercivas, sem prejuízo de poderem vir a ser ressarcidos das benfeitorias não amortizadas, quando venha a cessar a relação jurídica de arrendamento. Tendo em vista incentivar os inquilinos na realização de obras e a necessidade de promoção do mercado de arrendamento, será ainda de considerar o alargamento dos mecanismos de crédito bonificado existentes a novos arrendatários, para a realização, por sua conta, de obras no imóvel, como contrapartida, a fixar por livre acordo, de uma diminuição do valor da renda a estabelecer.

VII - Adenda

A-Prédios Urbanos e suas Fracções Arrendadas para Instalação de Órgãos e Serviços Públicos (*ENTINDREM «VI»*) Muito embora não constitua objecto da presente análise o regime jurídico do arrendamento urbano, conquanto se apreciem os aspectos que mais de perto se relacionam com a actividade administrativa de polícia das edificações, mostra-se relevante a exposição de um ponto que tem constituído motivo de petições e reclamações apresentadas ao Provedor de Justiça e cujo tratamento pelo Governo poderá efectuar-se sem modificações legislativas no Regime do Arrendamento Urbano aprovado pelo Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro. Recorrentemente, proprietários de prédios urbanos com fracções arrendadas ao Estado e a outras pessoas colectivas públicas com o fim de instalar órgãos e serviços da Administração Pública, pedem a intervenção do Provedor de Justiça por considerarem injusto que estas relações jurídicas sejam tratadas em paridade com o regime comum do arrendamento urbano aplicável aos contratos sem duração limitada por terem sido celebrados anteriormente à reforma operada pelo citado diploma legislativo. Na sequência da reunião que teve lugar na Provedoria de Justiça com a Comissão designada por Sua Excelência a Secretária de Estado da Habitação e das Comunicações, em 19 de Maio p.p., houve oportunidade de expor sumariamente o teor das reclamações apresentadas por cidadãos ao Provedor de Justiça, em termos que se justificam reiterar. Com efeito, as relações jurídicas mantidas neste domínio pela Administração Pública mostram-se tendencialmente mais duradouras, já por não se mostrarem sujeitas a certas vicissitudes com efeito extintivo dos contratos celebrados com pessoas singulares (v.g. morte do arrendatário, nos termos do disposto no art. 83º do RAU, mas também muitos dos casos que habilitam a resolução pelo senhorio, de acordo com o disposto no art. 64º), já por escaparem às vicissitudes do arrendamento para comércio e indústria e do arrendamento para o exercício de profissões liberais. Mais se verifica amiúde que, apesar de extinta a pessoa colectiva pública ou o serviço público, as atribuições ou competências que se lhe encontravam confiadas são legalmente confiadas a outra pessoa colectiva pública ou a outro órgão ou serviço da mesma, atribuindo-se-lhes a titularidade dos direitos e obrigações (e as posições contratuais) dos antecessores órgãos, serviços ou pessoas colectivas públicas. Em outros casos, nem tão pouco ocorre a extinção referida. Apenas a transferência administrativa do exercício de certa função para outra entidade. Por esta via, a relação jurídica de arrendamento protraí-se, no tempo, indefinidamente, aproveitando à

Administração Pública os efeitos do condicionamento do valor das rendas, sujeito, como se encontra, aos coeficientes anualmente fixados de correcção. Parecem paradigmáticos dois casos a propósito dos quais foi suscitada pelos senhorios a intervenção do Provedor de Justiça. A primeira reporta-se a um contrato de arrendamento de certa fracção, com área superior a 100 m², de um prédio sito em área central de Lisboa, celebrado em 1946 com a Caixa Sindical de Previdência dos Profissionais do Comércio, cuja posição foi «*ope legis*» cedida à Administração Regional de Saúde. A renda inicial fora estipulada no valor de Esc. 2 300\$00, atingindo, por virtude das actualizações desde então operadas o valor de Esc. 14 701\$00, quantia manifestamente desajustada, não só aos valores do mercado, como aos encargos que o proprietário tem de suportar com a manutenção das partes comuns do imóvel e com a sua conservação. O segundo caso é o de um contrato de arrendamento, cuja celebração remonta a 1973. Tem por objecto a cedência do gozo da fracção de um imóvel sito na Praia da Rocha, em Portimão, com localização apta à vilegiatura, à Câmara Municipal de Portimão, para alojamento do Juiz Corregedor e por período que se pressupunha inferior a um ano. Fora convencionada uma renda no valor de Esc. 7 000\$00. Pouco tempo depois, veio a posição do arrendatário a transmitir-se, mediante intervenção legislativa, Ministério da Justiça. A câmara municipal que se comprometera a deixar a fracção em curto prazo, uma vez que procedia à construção de casas de função para magistrados, ficou desonerada do encargo de alojar os juizes e a locação convencionada perdura até ao momento presente, modificados os valores das rendas dentro dos limitados requisitos legais e regulamentares. Parecem merecer tratamento específico as situações em que a Administração Pública tomou de arrendamento prédios urbanos ou suas fracções para o fim de instalar os seus órgãos ou serviços. As limitações à actualização de rendas importam em todo o caso um injusto tratamento dos senhorios - não compensados, de resto, por qualquer meio. Todavia, esse injusto tratamento é, aqui, acentuado e especialmente gravoso. Por um lado, como se observou, o arrendamento ganha contornos de perpetuidade e, por outro, não se encontram razões sociais que obstem às alterações que no arrendamento habitacional possam ver-se argumentadas. É nestas situações que, com maior facilidade, o Estado poderá intervir, quer no propósito de corrigir um locupletamento iniquamente mantido, quer no propósito de promover a reabilitação urbana. Ocupando a posição de arrendatário, nada obsta a que tome a iniciativa de convencionar com o senhorio um novo contrato de arrendamento sujeito às disposições do Regime aprovado pelo Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro, em alternativa à simples desocupação do imóvel. Neste campo, cumprirá ao Estado e demais pessoas colectivas públicas assumir uma posição exemplar, abstenendo-se de retirar mais vantagens de um regime que os vem favorecendo sem qualquer justificação na órbita dos valores constitucionais e revelando-se precursor de eventual alteração do regime comum que, porventura, tenha lugar.

B - Arrendamento Urbano a Instituições Particulares de Solidariedade Social Ao instituir um regime específico para os contratos de arrendamento de prédios urbanos celebrados com instituições particulares de solidariedade social para exercício das suas actividades (art. 22º, nºs 1 e 4 do Decreto-Lei n.º 519-G2/79, de 29 de Dezembro) o legislador estabeleceu um tratamento discriminatório dos locadores. Isto, porque a submissão daqueles contratos ao regime dos contratos de arrendamento para fins habitacionais traduz uma restrição

destituída de fundamento material e objectivo. A diferenciação estabelecida a favor das IPSS baseia-se em valores que enformam a ordem jurídico-constitucional, prosseguindo um fim legítimo e meritório. Porém, os fins visados pelo legislador poderiam ser promovidos através de outros meios menos onerosos que não a imposição de um especial encargo a uma categoria aleatória de senhorios. As medidas de diferenciação instituídas pelo legislador devem também ser materialmente fundadas sob o ponto de vista da segurança jurídica, da proporcionalidade, da justiça e da solidariedade. Constitui corolário do princípio da igualdade perante os encargos públicos o reconhecimento de uma indemnização ou de uma compensação a conceder a um conjunto de indivíduos ao qual seja imposto um sacrifício especial por razões de interesse público. Neste sentido, foi objectivo da Recomendação n.º 11/B/95, de 2 de Março, do Provedor de Justiça que o legislador fixasse uma compensação adequada, a suportar pelo Estado, a abonar aos senhorios de serviços das IPSS tendo em conta, não só a diferença entre as rendas praticadas e os valores de mercado, como, principalmente, as restrições que sofre o direito de denúncia, a par dos casos enunciados no art. 69º, n.º 2 do RAU (casas de saúde e estabelecimentos de ensino oficial ou particular). Observe-se, acrescerem nestes casos referências vinculísticas muito significativas que agravam o desequilíbrio das posições, visto ser incondicionada a transmissão do arrendamento entre IPSS ou entre estas e serviços oficiais de segurança social, de acordo com o disposto no art. 22.º, n.º 2 do citado Decreto-Lei de 1979. A Recomendação mencionada foi formulada a Sua Excelência o Ministro do Emprego e Segurança Social, e na mesma data (2 de Março de 1995) foram enviadas recomendações de idêntico teor a Suas Excelências os Ministros da Justiça, das Obras Públicas, Transportes e Comunicações. Sem que viesse a ser obtida resposta substantiva ao que se recomendou, insistiu-se junto do XIII Governo, após ter iniciado funções. Em 21 de Agosto p.p., informou o Gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado da Inserção Social ter submetido o assunto à apreciação de Sua Excelência o Ministro do Equipamento, do Planeamento e Administração do Território, através do seu Gabinete. Contudo, subsiste a falta de uma tomada de posição que permita antever, como próxima, a modificação legislativa que a todos os títulos parece impor-se como justa e necessária.

RECOMENDAÇÕES

I

A conclusão que parece mais evidente da presente análise é a de o estado generalizado de deterioração do parque habitacional de Lisboa dever ser imputado, em boa parte - mas não exclusivamente - ao fenómeno do congelamento das rendas iniciado, ainda que com alguma moderação, em 1910, para se tornar inexorável a partir de 1948 nas cidades de Lisboa e Porto. Por força deste congelamento, e na falta de posterior correcção suficiente (por reporte aos valores de mercado), assistiu-se à criação de um sistema triangular inextricável, em cujos vértices assentam as seguintes posições: a) Os proprietários abstêm-se de realizar obras (quer de conservação, quer de beneficiação) em razão do diminuto valor dos rendimentos prediais auferidos e das fracas expectativas de os seus imóveis poderem vir a ser arrendados a valores apetecíveis, atendendo aos elementos vinculísticos do contrato de arrendamento urbano; b) Os inquilinos abstêm-se de realizar as mesmas obras, quer por não lhes ser imposto esse dever legal (nem pelo regime civil da locação,

nem pelas normas administrativas de polícia das edificações), quer por não lhes pertencer o locado, como também por, em muitos casos, não disporem de meios para custear reparações; e, c) o Estado e a Autarquia de Lisboa, apesar das incumbências constitucionais de gerirem o parque imobiliário do concelho e de promoverem materialmente o direito a uma habitação condigna a quem dela necessite, abstêm-se sistematicamente de intervir neste sector (salvo casos excepcionais), beneficiando do regime de arrendamento urbano aplicável aos contratos de duração ilimitada, o qual permite fazer recair os custos de uma política assistencialista de habitação, em grande medida, nos senhorios.

II

Verifica-se que as bases para a formulação de um correcto diagnóstico da situação e, conseqüentemente, para a prognose de medidas administrativas, financeiras e legislativas neste âmbito, carecem de extensão e profundidade, *recomendo*: 1. A urgente realização de uma operação de recenseamento imobiliário em Lisboa, com vista a conhecer: -o número de fogos devolutos e as causas do seu estado de abandono; -o número de contratos de arrendamento celebrados com duração ilimitada, o valor das rendas fixadas, as características dos seus locatários e o estado de conservação dos locados; -a classificação do estado de segurança, salubridade e estética dos edifícios; -a utilização praticada nos imóveis edificadas em data anterior à do início da vigência do Regulamento Geral das Edificações Urbanas, servindo esta medida para equacionar a emissão de licenças de utilização para as suas fracções, embora sujeitas a critérios que possam derrogar as exigências do RGEU, em particular, nos núcleos históricos; e, -o volume e tipologia das intervenções urbanísticas municipais nas áreas críticas de reconversão (v.g. desde obras a ocupações temporárias, expropriações e exercício do direito de preferência legal).

III

A Câmara Municipal de Lisboa exhibe, na sua actividade, frequentes omissões no campo da intimação e, sobretudo, da aplicação de sanções aos proprietários que incumprem os deveres de beneficiação das construções afectadas na sua salubridade, solidez e segurança contra riscos de incêndio, podendo observar-se alguma excessiva moderação fundamentada em razões cuja apreciação cumpre, em exclusivo, aos Tribunais (v.g. a exigibilidade do custeio das obras à luz do instituto civil do abuso de direito). A este propósito, *recomendo*: 2. Deve ser tido em conta pela Câmara Municipal de Lisboa o exacto quadro das suas competências, em especial, os seus limites relativamente ao poder dos Tribunais, pelo que não cumpre aos órgãos administrativos contribuir para o reequilíbrio das posições contratuais, já que podem os proprietários recorrer judicialmente das imposições municipais e invocar em seu favor as pertinentes disposições civis, em matéria de abuso de direito ou alteração fundamental das circunstâncias.

IV

A Câmara Municipal de Lisboa abstém-se de intimar eficazmente e sancionar os proprietários de imóveis urbanos edificadas, independentemente da sua utilização e das relações jurídicas com os seus ocupantes, no que respeita ao incumprimento ou cumprimento defeituoso do dever geral de realizar obras periódicas de conservação (art. 9º

do Regulamento Geral das Edificações Urbanas). Isto ocorre, inclusivamente, quanto a edifícios de recente construção, pelo que, *recomendo*: 3. Que a Câmara Municipal de Lisboa introduza medidas organizatórias que lhe permitam cumprir e fazer cumprir o dever de conservação periódica das edificações urbanas, a começar pelas situações que, por razões temporais, não podem encontrar justificação nas consequências do pretérito congelamento das rendas;

V

O volume de intimações é desproporcionado ao escasso número de execuções coactivas em substituição dos proprietários, apesar da considerável frequência com que a Câmara Municipal de Lisboa toma posse administrativa. De resto, as dotações orçamentais parecem escassas (vg. cerca de Esc. 250 000 000 \$00/ano para a Divisão de Recuperação de Edifícios Particulares) e os critérios da intervenção (praticamente circunscrita aos casos de iminência de ruína, mas não a todos) nem sempre se mostram justos, já que é factor relevante a taxa de ocupação dos imóveis, sem distinção das situações, por ponderação dos rendimentos e possibilidades de realojamento dos ocupantes. Mesmo nas áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, onde os pressupostos da sua declaração inculcariam uma intervenção mais intensa do município, e relativamente às quais possuem as câmaras poderes reforçados (Lei dos Solos e Regime de Preferência Legal dos Municípios), observa-se que a actuação administrativa fica aquém das expectativas. Assim, *recomendo*: 4. Um reforço da dotação orçamental da DREP; 5. a revisão dos critérios de intervenção da Câmara Municipal de Lisboa quanto aos edifícios com baixos índices de ocupação; e, 6. um melhor aproveitamento do regime excepcional previsto para as áreas declaradas como críticas (vg. Alfama/Mouraria, Bairro Alto e Bica, Chiado), em especial, no exercício dos poderes de expropriação e de execução coactiva de obras de conservação extraordinária.

VI

A Câmara Municipal de Lisboa não dispõe de meios eficazes que lhe permitam ressarcir-se das intervenções que promova em substituição e por conta dos imóveis degradados, pelo que *recomendo*: 7. A aprovação de modificação legislativa que lhe permita lançar mão do processo de execução fiscal; e 8. A previsão 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.

VII

Sem subestimar o impacto positivo que vêm adquirindo, observa-se uma insuficiência dos mecanismos de apoio financeiro à reabilitação urbana, atendendo ao peso médio, no programa RECRIA, das participações a suportar pelos proprietários (58% dos custos) e aos frequentes protestos contra a complexidade do procedimento, em especial, no que toca à previsão de orçamentos. Quanto ao programa RECRIPH, embora seja prematuro conhecer dos seus resultados, resulta desde já pouco claro o motivo que determinou o legislador a excluir dos seus benefícios os imóveis que compreendam mais do que um estabelecimento comercial, sem ter em linha de conta, nem a superfície que este ocupe, nem o peso dos rendimentos que esta actividade propicie, nem tão pouco, a fatia que lhe

caiba na economia do condomínio. Neste campo, recomendo: 9. O aumento das participações públicas a fundo perdido; 10. A simplificação dos procedimentos, sendo de admitir a criação de uma comissão mista independente que tenha a seu cargo a formulação dos orçamentos; 11. A introdução de factores de justa ponderação no RECRIPH para os casos de edifícios que comportem estabelecimentos comerciais;

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 casas 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).

IX

Conclui-se que o Estado e demais pessoas colectivas públicas 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 n.º 321-B/90, de 15 de Outubro. Estas 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, recomendo: 12. 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 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.

X

Por se mostrar sem tomada de posição definitiva por parte do Governo a Recomendação n.º 11/B/95, de 2 de Março, relativa ao regime aplicável aos contratos de arrendamento urbano celebrados pelos senhorios com instituições particulares de solidariedade social, *reitera-se*: 13. O teor da citada Recomendação, pois não se encontra motivo que justifique a circunstância de os encargos a suportar com este sector caberem exclusivamente aos particulares. Recorde-se que o Decreto-Lei n.º 519-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 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.

XI

O reduzido valor das rendas urbanas para habitação, apesar dos meios de correcção accionados pelos senhorios, contrasta impressivamente com o custo médio do arrendamento praticado no presente, ao abrigo do Novo Regime do Arrendamento Urbano, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro.

XII

A questão fundamental parece ser a da falta de estímulo económico-financeiro aos senhorios para procederem à realização de obras, em especial, por serem fracas as repercussões no valor das rendas após beneficiação dos imóveis, pelo que *recomendo*: 14. A feitura de modificação legislativa que permita ao senhorio cumpridor fazer amortizar adequadamente o seu investimento através do aumento dos valores das rendas, de modo a que o valor final tenha em conta, quer o custo das obras, quer o valor do imóvel e suas fracções depois de concluídas, tanto nos casos de obras de beneficiação e conservação extraordinária (já previsto, mas insuficientemente), como nos casos de obras de conservação ordinária, 15. A complementar por subsídio aos arrendatários que não possam suportar o acréscimo produzido nas suas despesas familiares, e, 16. Garantindo ao município o seu ressarcimento por conta das rendas aumentadas, caso se tenha substituído ao proprietário na realização das obras que coercivamente lhe haviam sido impostas.

XIII

Atendendo à necessidade de introduzir alguma flexibilidade na escolha dos meios de ressarcimento, e tendo sempre presentes as relações de arrendamento que beneficiam ainda de um considerável peso vinculístico - aproximando, muitas vezes, a situação do arrendatário da situação do usufrutuário acrescida por aspectos fideicomissários, *recomendo*: 17. A previsão legal da faculdade de o senhorio, quando desprovido de meios bastantes, vir a obter decisão judicial que condene os inquilinos a suportarem parte dos custos com a realização de obras coercivas, sem prejuízo de poderem vir a ser ressarcidos das benfeitorias não amortizadas, quando venha a cessar a relação jurídica de arrendamento.

XIV

Atendendo às imperiosas necessidades colectivas de recuperação do parque imobiliário e do mercado de arrendamento, *recomendo*: 18. A criação de meios de crédito bonificado a novos arrendatários para a realização de obras, por sua conta, no imóvel a tomar, como contrapartida, a fixar por livre acordo, de uma diminuição do valor da renda a estabelecer.

XV

A ordem jurídica mostra insuficiência de meios idóneos para combater o fenómeno especulativo, permitido pela subsistência prolongada de edifícios total ou maioritariamente devolutos em avançado estado de deterioração, quando em articulação com o disposto nos arts. 36.º e 37.º da Lei dos Solos. Esta insuficiência habilita os proprietários que exponham ao abandono e desocupação os seus imóveis retirar um benefício que o espírito da Lei dos Solos não consentiria, ou seja, deixar degradar para poder demolir, vindo a poder edificar

sobre o mesmo imóvel com vantagens assinaláveis. Todavia, a Constituição confere ao legislador, no seu art. 89.º, a faculdade de criar um regime próprio para as expropriações de meios de produção em abandono, ditado pelas características que o distanciam da expropriação por utilidade pública. Em face desta situação, *recomendo*: 19. A instituição, por via legislativa, da possibilidade de expropriação de prédios devolutos cujas características preencham os pressupostos enunciados no art. 10.º do RGEU, desde que verificado o incumprimento de ordem camarária de beneficiação ou de demolição proferida ao abrigo do citado preceito; 20. 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; 21. 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. 89.º da Constituição se admite um regime especial para as expropriações de meios de produção em abandono; 22. 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; 23. Nos casos em que o proprietário venha a obter decisão favorável do tribunal, ser-lhe-á pago o valor calculado nos termos dos art. 25.º e 27.º do Código das Expropriações, tomando-se, 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, *recomendo*: 24. Do mesmo passo, um conjunto de disposições que salvaguardam 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. 36.º e 37.º da Lei dos Solos (logo, uma edificação sujeita a intimação para beneficiar não pode ser demolida, já que se mostra recuperável); 25. 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 n.º 445/91, 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, 26. *Recomenda-se* ainda, que o Estado avalize o cumprimento das obrigações pecuniárias decorrentes da tomada de posse administrativa (art. 19.º, n.º 1, al. a) do Código das Expropriações).

No art. 37.º da Lei dos Solos condicionou-se (aplicando-se a Lisboa) a demolição de edifícios à cumulação do requisito da sua inabitabilidade com o requisito da sua inviabilidade económica ou técnica da reabilitação. Importa ao legislador densificar o conceito de ruína económica, ou seja, de 1desvantagem económica na reabilitação, por forma a impedir que entrem em linha de conta critérios especulativos de aproveitamento urbanístico. Assim, *recomendo*: 27. Que ao art. 37.º 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.

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

José Menéres Pimentel

Nota: A Recomendação n.º 11/B/97 tem texto de igual teor (1)

(1) Recomendação acatada no essencial