

SARA SANTOS MAGALHÃES

DIREITO DE PROPRIEDADE PRIVADA VS. DIREITO À HABITAÇÃO:

DOIS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS DE REABILITAÇÃO URBANA E
HABITAÇÃO

PRIVATE PROPERTY LAW VS. RIGHT TO HOUSING:

TWO FUNDAMENTAL RIGHTS IN THE CONTEXT OF URBAN REHABILITATION AND HOUSING POLICIES

*Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
No âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre),
na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Forenses.*

ORIENTADORA: PROFESSORA DOUTORA FERNANDA PAULA OLIVEIRA

COIMBRA, 2019

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, um enorme obrigada à minha orientadora Fernanda Paula Oliveira pela prontidão e disponibilidade em qualquer momento e pelos seus conselhos que me ajudaram a elaborar um bom trabalho. Sem a sua ajuda, não teria realizado esta dissertação com tanto gosto, apesar de todas as dificuldades.

Em segundo lugar, deixo um gigante agradecimento aos meus pais, visto que ao longo destes 6 anos de faculdade, foram sempre eles que me deram o incentivo para nunca desistir e, apesar de todas as dificuldades, sempre me disseram que iria conseguir. Tinham razão, eu consegui.

Um especial agradecimento ao Diogo, o meu companheiro de há muito. Obrigada por toda a paciência, calma e conselhos dados, na hora certa. Por todo o teu carinho e amor. Obrigada.

À minha amiga Maria Gabriela, por sempre me motivar e dizer sempre que se há pessoa que consegue as coisas, sou eu. Obrigada a ti, por seres a melhor amiga e o melhor porto de abrigo.

Ao meu irmão, que embora pequeno, é um companheiro e está sempre preocupado com a “mana” e diz com todo o orgulho aos colegas dele que “a mana estuda Direito”.

Por fim, dado o momento recente de perda familiar, ao meu avô. O fim da minha vida académica, com o culminar desta dissertação vai ficar marcado pela tua ida. Foste fisicamente, mas estarás sempre no meu coração. Como dizias: “a minha neta é a melhor”. Por ti, farei e darei sempre o melhor.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	2
ÍNDICE	3
ABREVIATURAS E SIGLAS	5
RESUMO	6
ABSTRACT	7
INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I - REABILITAÇÃO URBANA - EVOLUÇÃO	11
1 – Antecedentes da Reabilitação Urbana em Portugal e Mudança de Paradigma (de um Urbanismo de Expansão a um Urbanismo de Reabilitação Urbana)	11
2 – Regime Jurídico da Reabilitação Urbana – Conceito e sua Evolução	14
CAPÍTULO II – DIREITO DE PROPRIEDADE PRIVADA E DIREITO À HABITAÇÃO NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS DE REABILITAÇÃO URBANA	20
3 – Principais atores da política de reabilitação urbana	20
3.1 – Os Proprietários e Titulares de demais Ónus e Encargos sobre os Edifícios ou Frações.....	20
3.2 - Princípio da Responsabilização dos Proprietários na Política da Reabilitação Urbana	20
4 – O Direito de Propriedade	22
4.1 – Previsão Constitucional do Direito de Propriedade	22
4.2 - Tem o Direito de Propriedade Privada uma função social?	26
4.3 – Instrumentos de Obras Coercivas, Obrigação de Reabilitar e Venda Forçada – Como estes Mecanismos de Reabilitação Urbana afetam o Direito de Propriedade?	29
4.4 – A análise ao Acórdão do Tribunal Constitucional – nº 421/2009	31
5 – O Papel do Estado (em especial, dos Municípios) na Política de Reabilitação Urbana	34

5.1 – Princípio da Subsidiariedade da Ação Pública na Política da Reabilitação Urbana	35
6 - Direito à Habitação	37
6.1 – Previsão Constitucional e Jurisprudencial do Direito à Habitação e seu confronto com o Direito de Propriedade Privada	37
7 - Reabilitação Urbana e sua ligação com o Direito à Habitação.....	44
8 – Nova Geração de Políticas de Habitação – Como está o Estado a concretizar o Direito à Habitação?	45
8.1 - Instrumentos da Nova Geração de Políticas de Habitação – Breve Análise.....	48
CONCLUSÃO.....	52
BIBLIOGRAFIA	55
JURISPRUDÊNCIA	58
SITES CONSULTADOS:	59

ABREVIATURAS E SIGLAS

RGEU – Regulamento Geral das Edificações Urbanas

LBPOTU – Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo

RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

CEDOUA – Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente

FDUC – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

RJRU – Regime Jurídico da Reabilitação Urbana

DL – Decreto-Lei

ARU – Área de Reabilitação Urbana

ORU – Operação de Reabilitação Urbana

IHRU – Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana

CRP – Constituição da República Portuguesa

TC – Tribunal Constitucional

DLG – Direitos, Liberdades e Garantias

DESC – Direitos Económicos, Sociais e Culturais

CE – Código das Expropriações

FNRE – Fundo Nacional para a Reabilitação do Edificado

Vol. – Volume

Cfr. – conferir

Vs. – *versus*

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo um estudo aprofundado sobre dois direitos fundamentais, consagrados na Constituição da República Portuguesa. São eles: o direito de propriedade privada e o direito à habitação. São analisados estes dois direitos individual e conjuntamente, no âmbito das políticas de reabilitação urbana.

Em primeiro lugar, será analisado a evolução da reabilitação urbana ao longo dos últimos anos e, de seguida, o seu regime jurídico. No seu regime jurídico iremos ver todos os seus aspetos principais, tais como, os conceitos de Áreas de Reabilitação Urbana e Operações de Reabilitação Urbana. Serão estudados alguns dos Instrumentos de Execução da Política Urbana, dando-se especial relevo à Venda Forçada, pelo facto de ser a novidade instituída no Regime Jurídico de Reabilitação Urbana. Pelo facto de ser um instrumento coercivo que culmina na perda da propriedade por parte dos particulares dos seus imóveis, caso não cumpram com a reabilitação dos mesmos, importa analisar de modo crítico e reflexivo qual o sentido destes instrumentos coercivos no âmbito do direito de propriedade privada.

Por fim, iremos analisar o outro dos direitos falados supra: o direito de habitação. Para além da sua análise constitucional, veremos como este direito deve ser protegido e concretizado a nível das políticas habitacionais e, como estas se relacionam com a reabilitação urbana.

Assim, em modo conclusivo, estudaremos como a reabilitação urbana e a sua necessidade nos dias de hoje, pode ser um fator importante para dar cumprimento às políticas de habitação e, de que forma está o direito à habitação a ser efetivado por parte do Estado e, em especial, pelos Municípios e Autarquias Locais.

Palavras-Chave: Reabilitação Urbana, Direito Propriedade Privada, Direito à Habitação, Políticas de Reabilitação Urbana.

ABSTRACT

This dissertation focuses at an in-depth study on two fundamental rights stated in the Constitution of the Portuguese Republic, these are: the right to Private Property and the Right to Housing. These two individual rights are discussed in the context of Urban Rehabilitation Policies.

First, the evolution of urban rehabilitation will be analyzed over the past few years and after the analysis of its legal regime. In its legal regime we will study all its main aspects, such as the concepts of Urban Rehabilitation Areas and Urban Rehabilitation Operations. The instruments of implementation of Urban Policy will be studied too, giving special emphasis to the Forced Sale, because it is an innovation instituted in the legal Regime of Urban Rehabilitation. Because it is a coercive instrument that culminates in the loss of ownership by the private individuals of their own property, in the case of non-compliance of rehabilitation obligations, it is important to make a critical and introspective analysis about the meaning of these coercive instruments in the Right to Private Property.

At last, we will examine the other right mentioned above: the right of housing. In addition, to its constitutional analysis, we will see how this right should be protected and implemented at the level of housing policies and how these relate to urban rehabilitation.

Thus, in a conclusive way, we will study how urban rehabilitation and its necessity nowadays can be an important factor in order to comply with housing policies and how the right to housing is being implemented by the State and its entities.

Key Words: Urban Rehabilitation; The Right to Private Property; The Housing Right; Urban Rehabilitation Policies.

“(...) O povo nunca é humanitário. O que há de mais fundamental na criatura do povo é a atenção estreita aos seus interesses, e a exclusão cuidadosa, praticada tanto quanto possível, dos interesses alheios (...)”

In Livro do Desassossego, “O povo é bom tipo”, por Bernardo Soares,

Fernando Pessoa.

INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem como tema “*Direito de Propriedade Privada vs. Direito à Habitação: dois direitos fundamentais no contexto das Políticas de Reabilitação Urbana e Habitação*” e insere-se no âmbito do Direito Público, unidade curricular que tive a oportunidade de frequentar ao longo do ano curricular de mestrado. Ao longo deste trabalho estudarei o tema da reabilitação urbana no contexto de dois direitos fundamentais: o direito de propriedade privada e o direito à habitação. Abordarei em que consiste o conceito de reabilitação urbana, qual a sua evolução ao longo das últimas décadas no nosso país, o porquê da urgência e da necessidade em alterar o paradigma de urbanismo existente até há poucos anos.

Estudarei a evolução legislativa que regula o regime da reabilitação urbana, desde o seu decreto-lei original até ao quadro legislativo atual. Importante é, de facto, para além do estudo aprofundado sobre o regime jurídico, qual a consequência da reabilitação urbana no direito de propriedade privada, isto é, de que forma podem as políticas de reabilitação urbana afetar os proprietários e os seus direitos sobre os seus imóveis.

O direito de propriedade privada é um direito fundamental, consagrado na nossa Constituição e por ela protegido, no entanto, este direito sofre as suas limitações. Com esta dissertação, o objetivo será compreender que limitações poderá sofrer o direito de propriedade privada perante a concretização da reabilitação urbana, em especial, nos centros das cidades. Os centros das cidades encontram-se hoje em grande estado de degradação e envelhecimento, devido em muito, à falta de investimento por parte dos particulares e do próprio Estado, que durante décadas incentivou a construção nova em detrimento da reabilitação e revitalização urbanas. Terá por isso, o direito de propriedade privada uma função social? Sendo o direito de propriedade um direito fundamental será que ele tido como absoluto? Ao longo do estudo do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana irei refletir sobre os instrumentos coercivos do regime, em especial, a obrigação em reabilitar e a venda forçada e sobre novas formas de limitação ao direito de propriedade.

Para além dos tópicos já referidos, refletirei sobre o direito fundamental à habitação, a sua consagração constitucional e o modo como ele pode ser efetivado no âmbito das políticas da reabilitação urbana. Deverá o direito de propriedade privada cumprir a sua função social em relação ao direito à habitação, para os que mais dela necessitam?

Um ponto crucial neste trabalho é perceber de que forma o Estado e suas instituições, dentro de toda a Administração Pública, podem atuar de modo a possibilitar a todos os cidadãos o acesso a uma habitação condigna. A reabilitação urbana é essencial para resolver todas estas questões. Assim, estudarei de forma aprofundada como é que as políticas de reabilitação urbana e de habitação estão a ser implementadas de modo a revitalizar as cidades e, acima de tudo, a conferir aos cidadãos o acesso aos seus direitos mais fundamentais.

CAPÍTULO I - REABILITAÇÃO URBANA - EVOLUÇÃO

1 – ANTECEDENTES DA REABILITAÇÃO URBANA EM PORTUGAL E MUDANÇA DE PARADIGMA (DE UM URBANISMO DE EXPANSÃO A UM URBANISMO DE REABILITAÇÃO URBANA)

Após a II Guerra Mundial, Portugal sentiu significativas alterações a nível do urbanismo. Vivemos décadas de construção nova, provocadas pela industrialização e pela necessidade de expandir mais o perímetro urbano, de modo a possibilitar uma vida digna à população. Este fenómeno de expansão urbana, teve como consequência o abandono dos centros das cidades, visto que, a população começou a fixar-se nas periferias das mesmas. Assim, os centros das cidades passaram a ser espaços vazios, sem vida. O abandono da população teve um significativo impacto a nível social, económico e ambiental, levando ao decréscimo e envelhecimento da população residente nos centros, a um aumento da degradação do parque edificado e à redução da atividade económica existente.

Perante este cenário, foram várias as tentativas de resolução por parte do Estado.

A tendência de expansão urbana apenas foi invertida com a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU)¹, que estabeleceu as bases do sistema da gestão territorial. Seguiram-se a esta lei, mais três diplomas importantes nesta matéria. Foram eles: o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE)², o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)³ e o Código das Expropriações^{4,5}.

O RJIGT veio instituir um novo paradigma, visto assentar na contenção do crescimento dos perímetros urbanos, na preocupação de preencher os espaços vazios dos centros das cidades e no fornecimento de instrumentos adequados a reforçar e revitalizar os centros das cidades. Contudo, a realidade portuguesa não foi capaz de acompanhar a evolução nos países europeus, devido ao tardio desenvolvimento do país. Até início do século XXI o Direito do Urbanismo concentrava-se num crescimento desorganizado dos perímetros das cidades, devido em muito, à facilidade de construções novas.

¹ Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de agosto.

² Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro.

³ Decreto-Lei n.º 38/99, de 22 de setembro.

⁴ Lei n.º 168/99, de 18 de setembro.

⁵ Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Novas Tendências do Direito do Urbanismo”, 2012, Almedina, p. 55.

Para a maioria das famílias, a busca por melhores condições de vida estava associada à construção de habitações novas. O acesso ao crédito era bastante facilitado e a construção nova revelava-se mais fácil e barata. Os licenciamentos e as autorizações para edificar eram simples, levando à criação de infraestruturas subaproveitadas.

Com este cenário, o resultado só poderia ser negativo. Passámos a ter cidades degradadas, prédios devolutos, sem condições, centros de cidades vazios, fenómenos de marginalização, edifícios degradados a serem ocupados por sem abrigos, população extremamente idosa e economicamente parca a residir nos centros e a pagar rendas baixas. Adelino Gonçalves fala a propósito da crescente expansão urbana como “... expansão urbana (mais ou menos) desregrada e (mais ou menos) capitalista.”⁶ Faltava muito para que o Direito do Urbanismo fosse um verdadeiro Direito e para que as cidades se tornassem sítios seguros, esteticamente bonitos e salubres. De acordo com os dados do censo de 2011, nesse ano, quase 41% do parque habitacional tinha necessidades de algum tipo de obras de reparação, nos quais, 7,2% se encontravam muito degradados e 12,6% a necessitar de grandes intervenções.⁷

Surgiu em consequência de todos estes fatores, a necessidade de criar um conjunto de medidas capazes de dar resposta às situações de expansão urbana, reduzindo as assimetrias existentes entre os centros da urbe e as periferias. Passamos a falar de um novo conceito: Reabilitação Urbana. Até então, esta era inexistente e uma opção pouco atrativa para a população em geral. A preferência pela construção nova, mais acessível, barata e ajustada às exigências de qualidade e conforto faziam com que este tema não fosse colocado em cima da mesa. De facto, reabilitar sai mais caro que construir de novo e até início do século XXI, existia uma inesgotável crença na capacidade de expansão das cidades. Dulce Lopes, refere-se à reabilitação urbana como “... um parente pobre das demais políticas ... de ocupação do território”⁸. Todavia, hoje, a reabilitação urbana assume-se como a solução para os problemas do ordenamento do território e urbanismo.

⁶ GONÇALVES, Adelino, “Áreas Urbanas para (re)Habilitar – As relações entre Cidade e Património?”, in “O Novo Regime da Reabilitação Urbana”, 2010, CEDOUA/FDUC, Almedina, 2010, p.79.

⁷ <https://www.arquitectos.pt/documentos/1540914690B1cAU8oa1Qo71UT0.pdf>

⁸ LOPES, Dulce, “Reabilitação Urbana em Portugal: Evolução e Caracterização”, in “O Novo Regime da Reabilitação Urbana”, 2010, CEDOUA/FDUC, Almedina 2010, p. 21.

A reabilitação urbana apresenta-se como um domínio complexo, visto que suscita questões que encontram a sua resposta em outras políticas públicas, tais como a política urbanística, a política habitacional, a política de proteção e salvaguarda do património cultural, a política do ambiente, a política de cariz social e de coesão económico-social e a política de transportes e mobilidade. Estes pontos de contacto entre a reabilitação urbana e as políticas referidas encontram-se expressos nos objetivos que a reabilitação urbana se propõe concretizar e que se encontram plasmados no artigo 3º do atual Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (doravante RJRU)⁹. O regime da reabilitação urbana tem como principais objetivos a reabilitação de edifícios que se encontrem degradados e sem funcionalidade; a reabilitação dos tecidos urbanos à volta dos edifícios; a proteção e valorização do património cultural; a modernização das infraestruturas urbanas; a promoção de uma sustentabilidade ambiental, cultural, social e económica; a requalificação dos espaços verdes e de utilização coletiva; a criação e melhoria das acessibilidades para os cidadãos; e acima de tudo, o melhoramento nas condições de habitabilidade no parque imobiliário urbano, o desenvolvimento dos espaços não edificados de modo a criar novas soluções de acesso a uma habitação condigna. Este último objetivo da reabilitação urbana é o que mais contende com a política de habitação e com a concretização do direito à habitação, aspeto fundamental do presente trabalho.

Acompanhando Fernanda Paula Oliveira, estes objetivos confirmam e acentuam a “*vocação global e adoção de um conceito amplo de reabilitação urbana, que não se atem a aspetos da vertente imobiliária ou patrimonial, mas que aponta antes para uma disciplina integrada, coordenada e dirigida das intervenções.*”¹⁰ Falamos assim, de uma “*política de fusão*”, em que se misturam diversos interesses públicos e privados de várias ordens, passando pela conservação do património cultural, pelo acesso a uma habitação condigna e apropriada, pela promoção da coesão social, pela contribuição para um desenvolvimento sustentável das cidades através da gestão cautelosa do ambiente.

⁹ Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro.

¹⁰ OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Novas Tendências do Direito do Urbanismo”, 2012, Almedina, p.80 e 81.

É deste modo, incontestável a existência de uma nova lógica de ocupação do território, assente num urbanismo de contenção dos perímetros urbanos, onde as necessidades são satisfeitas pela mobilização dos solos existentes e, de um urbanismo de reabilitação urbana, através da utilização do edificado existente e da requalificação dos espaços públicos envolventes. Assim, a reabilitação urbana perspectiva-se como uma forma adequada de enfrentar os problemas das cidades, devendo ser tida como uma política pública integrada, isto é, a cidade deve ser tida como um todo, apelando a uma visão de conjunto. Esta é uma exigência fundamental para superar os problemas de degradação dos centros urbanos. A reabilitação urbana deve assim ser vista como um fenómeno que vai além da mera reabilitação de imóveis. Como política pública integrada significa que não deve ser foco apenas os centros históricos, antes, a reabilitação urbana deve combinar as intervenções urbanísticas sobre a cidade material, composta pelo edificado, infraestruturas urbanas e equipamentos públicos e privados de utilização coletiva, com as intervenções na cidade imaterial, isto é, no tecido social, económico, cultural e político-administrativo.¹¹

A reabilitação urbana evidencia-se assim como a forma adequada a requalificar e revitalizar as áreas inseridas nos centros das cidades, dotando-as de infraestruturas e condições que permitam uma ocupação sustentável e, acima de tudo, é um motor para a concretização do Direito à Habitação.

2 – REGIME JURÍDICO DA REABILITAÇÃO URBANA – CONCEITO E SUA EVOLUÇÃO

Aceitamos a ideia de que nos últimos anos o tema da Reabilitação Urbana tem estado presente na agenda política, seja no discurso político do Governo bem como no debate público. Tem também estado presente na reflexão académica, na criação de associações dedicadas ao tema e na promoção imobiliária. Assim contraria-se definitivamente os modelos anteriores de expansão urbana, vivenciados durante décadas no nosso País.

Passamos agora a uma breve análise do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, de modo a compreender no que ela consiste e de que forma é realizada.

¹¹ Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Política das cidades: novas tendências e nova forma de gestão das cidades em Portugal”.

O primeiro diploma legislativo a consolidar este tema foi o Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de maio, contudo, desde cedo se percebeu que este regime denotava claras insuficiências e limitações. Este regime anunciava a reabilitação urbana como uma forma de intervenção do Estado para combater “a degradação das condições de habitabilidade, de salubridade, de estética e de segurança de significativas áreas urbanas do País”. Foi concebido como um regime excecional de reabilitação urbana para zonas históricas e áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística e, o próprio conceito de reabilitação urbana estribava-se no conceito de reabilitação do edificado. Era assim que ditava o artigo 1.º, n.º2 do DL n.º 104/2004: “*entende-se por «reabilitação urbana» o processo de transformação do solo urbanizado, compreendendo a execução de obras de construção, reconstrução, alteração, ampliação, demolição e conservação de edifícios, tal como definidas no RJUE, com o objetivo de melhorar as suas condições de uso, conservando o seu carácter fundamental, bem como o conjunto de operações urbanísticas e de loteamento e obras de urbanização que visem a recuperação de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística*”. Esta noção apresentava-se ainda muito restrita, apenas vocacionada para os centros históricos. A insuficiência na definição do conceito de reabilitação urbana, levou a que, passados cinco anos, surgisse um novo diploma legal.

Surgiu assim, o Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, onde o conceito de reabilitação urbana é profundamente alterado. Assim, de acordo com o regime jurídico atual, a reabilitação urbana consiste na “*forma de intervenção integrada sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no todo ou em parte substancial, e modernizado através da realização de obras de remodelação ou de beneficiação dos sistemas de infraestruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos ou verdes de utilização coletiva e de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição de edifícios*” (artigo 2.º, alínea j) do RJRU atual). Percebe-se que o nosso legislador optou por adotar um conceito amplo de reabilitação urbana, que não corresponde apenas aos aspetos patrimoniais e imobiliários, mas que assenta numa disciplina integrada, coordenada e dirigida das intervenções.¹²

¹² SILVA, Suzana Tavares da, “Reabilitação urbana: conceito e princípios”, in *O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, CEDOUA, 2010, p. 8 e 9.

Este regime permite uma efetiva concretização das políticas, respeitando as estruturas proprietárias consolidadas, concretizando essa, que o regime jurídico anterior não cumpriu.¹³ Através das políticas de reabilitação urbana, contribui-se para um funcionamento harmonioso e sustentável das cidades, ao mesmo tempo que se garante a todos uma habitação condigna, conforme iremos ver mais à frente.¹⁴

O RJRU atual trata de cinco aspetos fundamentais: áreas de reabilitação urbana (artigo 7º e Capítulo II); operações de reabilitação urbana e respetivos instrumentos de programação (artigo 8º e Capítulo III); entidades gestoras (artigo 9º e 10º e Capítulo IV); modalidades de execução (artigo 11º e Capítulo V) e instrumentos de execução (Capítulo VI).

Na base do regime, temos as operações de reabilitação urbana, que se designam como o conjunto articulado de intervenções que visam, de forma integrada, a reabilitação urbana de uma determinada área (alínea h) do artigo 2º). Estas ocorrem dentro das áreas de reabilitação urbana, que são áreas territorialmente delimitados que, em virtude da degradação ou obsolescência dos edifícios, das infraestruturas, dos equipamentos de utilização coletiva e dos espaços urbanos e verdes, no que concerne às condições de uso, segurança, estética e salubridade justifiquem uma intervenção integrada, dentro das quais são demarcadas ou unidades de intervenção (áreas geograficamente delimitadas a sujeitar a uma intervenção específica de reabilitação urbana, no âmbito de uma área de reabilitação urbana delimitada por instrumento próprio, com identificação de todos os prédios abrangidos, podendo corresponder à totalidade ou a parte de uma área de reabilitação urbana ou a um edifício), ou a unidades de execução, se a delimitação da área da reabilitação urbana tiver sido operada por intermédio de um plano de pormenor, sendo estas reguladas pelo RJGT.

De acordo com o artigo 7º, nº4 “a cada área de reabilitação urbana corresponde uma operação de reabilitação urbana”

¹³ SILVA, Suzana Tavares da, “Reabilitação urbana: conceito e princípios”, *in* O Novo Regime da Reabilitação Urbana, CEDOUA, 2010, p. 9.

¹⁴ Preâmbulo do RJRU, “A reabilitação urbana assume-se hoje como uma componente indispensável da política das cidades e da política de habitação, na medida em que nela convergem objetivos de requalificação e revitalização das cidades, em particular das suas áreas mais degradadas, e de qualificação do parque habitacional, procurando-se um funcionamento globalmente mais harmonioso e sustentável das cidades e a garantia, para todos, de uma habitação condigna.”

O regime jurídico estrutura as intervenções de reabilitação urbana com base em dois conceitos fundamentais, que são: áreas de reabilitação urbana, cuja delimitação pelo município tem como efeito determinar a parcela territorial que justifica uma intervenção integrada e, o conceito de operação de reabilitação urbana, que corresponde à estruturação concreta das intervenções a efetuar no interior da respetiva área de reabilitação.

A delimitação de ARU, pelos municípios, pode ser feita através de instrumento próprio, precedida de um parecer do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P., ou por via da aprovação de um plano de pormenor de reabilitação urbana, correspondendo à respetiva área de intervenção. Esta delimitação exige a determinação dos objetivos e da estratégia de intervenção, sendo este o momento da definição do tipo de ORU a realizar e da escolha da entidade gestora. Dentro das operações de reabilitação urbana, distinguimos as ORU simples, que são aquelas que são dirigidas essencialmente à reabilitação do edificado¹⁵ e, as ORU sistemáticas, em que é acentuada a vertente integrada da intervenção, dirigindo-se à reabilitação do edificado, bem como, à qualificação das infraestruturas, dos equipamentos e dos espaços verdes e urbanos de utilização coletiva, com os objetivos de requalificar e revitalizar todo o tecido urbano, de modo a suprir as insuficiências e a eliminar a degradação existente. As operações de reabilitação urbana em que todo o regime assenta, configuram-se como um conjunto articulado de operações urbanísticas integradas, a concretizar numa determinada área do território, correspondendo, assim, a intervenções diretas no território e no edificado. A opção por uma ORU simples ou por uma ORU sistemática condiciona a concreta delimitação da ARU, designadamente a respetiva dimensão e a realidade sobre que incide. Pode acontecer, no caso de se tratar de ORU sistemática, que, a ARU integre em simultâneo uma área vazia em que seja necessário regenerar e reabilitar através da concretização de intervenções que a tratem de forma global com vista à reabilitação de todo o tecido urbano. Assim, a reabilitação urbana passará pela concretização de obras de urbanização e de edificação nova e não apenas na intervenção do edificado já consolidado. Mais ainda, a opção por uma ORU simples ou sistemática, assume relevo na medida em que, em função desta, estarão disponíveis determinadas modalidades e instrumentos de execução.

¹⁵ Conceito de reabilitação do edificado consta do artigo 2º, alínea i) RJRU.

Assim, por exemplo, a modalidade de parceria com entidades privadas (através de concessão de reabilitação ou contrato de reabilitação urbana), apenas pode ser mobilizada quando esteja em causa uma ORU sistemática (artigo 11º, nº5). Por outro lado, determinados instrumentos de execução (as servidões, a expropriação, a venda forçada e a reestruturação da propriedade), só podem ser utilizados nas ORU sistemáticas (artigo 54º, nº 3).

Seguindo Fernanda Paula Oliveira, esta dimensão de reabilitação urbana integra-se na noção genérica de gestão urbanística, que corresponde ao conjunto de atividades relacionadas com a ocupação, uso e transformação dos solos, quer realizadas pela Administração Pública, quer pelos particulares.¹⁶ Para além deste aspeto, torna-se necessário acautelar que as ORU estejam integradas nas opções de desenvolvimento urbano do município (conforme artigo 13º, alínea a). Esta necessidade tem a sua relação com a necessidade de as integrar e articular com as demais políticas urbanas municipais, tais como: a política de habitação, ambiental e de proteção do património cultural. Acresce ainda, a necessidade de perspetivar a cidade como um todo, tudo na ideia de que a cidade deve apresentar-se como um sistema de continuidades.¹⁷

Para a delimitação das áreas de reabilitação urbana, que incidem sobre espaços urbanos que, devido aos seus níveis elevados de degradação ou obsolescência dos edifícios, das infraestruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços verdes, justificam uma intervenção integrada, podendo abranger áreas e centros históricos, património cultural imóvel classificado ou em vias de classificação e zonas de proteção e áreas degradadas, deverá corresponder a escolhas estratégicas do município. É importante na decisão de delimitação da ARU ter em conta a necessidade de garantir uma adequada articulação da ARU com a restante cidade. De acordo com o novo regime jurídico da reabilitação urbana, as áreas de reabilitação urbana podem até incidir sobre áreas de colmatação de espaços urbanos. Estas são áreas inseridas nos perímetros urbanos existentes, em que a ausência ou insuficiência de infraestruturas, espaços verdes e equipamentos é uma realidade.¹⁸

¹⁶ OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Programação e Execução das Operações de Reabilitação Urbana: Perspetiva Jurídica” *in*, O Novo Regime da Reabilitação Urbana, Temas CEDOUA, FDUC, 2010, p. 124.

¹⁷ *Idem.* E, ainda, cfr. GONÇALVES, Adelino, “Áreas Urbanas para (Re)habilitar as Relações entre a Cidade e o Património?”, *in*, O Novo Regime da Reabilitação Urbana, temas CEDOUA FDUC, 2010.

¹⁸ Pese embora, o regime assente numa ideia base de manutenção através da recuperação urbana e de modernização, este também admite a substituição do existente por novos usos e uma nova ocupação. Contudo, os objetivos deverão sempre assentar na reabilitação, revitalização e requalificação urbanas, isto é, a adequação

Após a consagração do Decreto-Lei 307/2009, surgiram algumas importantes alterações em 2012, com a Lei nº32/2012. Os objetivos da alteração foram a simplificação e a flexibilização dos procedimentos de criação de áreas de reabilitação urbana; a criação de um procedimento simplificado de controlo prévio de operações urbanísticas; a regularização da reabilitação de edifícios ou frações, ainda que localizados fora de áreas de reabilitação urbana, cuja construção tenha sido concluída há pelo menos 30 anos e em que se justifique uma intervenção de reabilitação destinada a conferir um adequado nível de desempenho e segurança. As principais alterações foram: a simplificação da delimitação das áreas de reabilitação urbana; alterações ao regime das operações urbanísticas quando as operações de reabilitação urbana são aprovadas por plano de pormenor de reabilitação urbana que coincidam com património cultural imóvel classificado ou em vias de classificação e respetivas zonas de proteção; simplificação dos procedimentos de comunicação prévia das obras de edificação previstas em planos de pormenor que tenha um conteúdo suficientemente preciso justificador do desencadeamento deste procedimento; procedimento específico de autorização de utilização; um regime especial de reabilitação de certos edifícios; um regime simplificado de constituição de propriedade horizontal para todas as operações aprovadas ao abrigo do RJRU; e, ainda, alterações relativas à obrigação de reabilitar, ao arrendamento forçado e à venda forçada.¹⁹

do tecido urbano às exigências contemporâneas da qualidade de vida e de promoção de um saudável ambiente urbano. Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula, *in* O Novo Regime da Reabilitação Urbana, 2010, p. 128.

¹⁹ Para mais desenvolvimentos sobre as alterações ao RJRU com a Lei nº32/2012, OLIVEIRA, Fernanda Paula e LOPES, Dulce, “As recentes alterações ao Regime Jurídico de Reabilitação Urbana”, *in* Revista de Direito Regional e Local, nº 19, setembro/outubro, 2012.

CAPÍTULO II – DIREITO DE PROPRIEDADE PRIVADA E DIREITO À HABITAÇÃO NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS DE REABILITAÇÃO URBANA

3 – PRINCIPAIS ATORES DA POLÍTICA DE REABILITAÇÃO URBANA

3.1 – OS PROPRIETÁRIOS E TITULARES DE DEMAIS ÔNUS E ENCARGOS SOBRE OS EDIFÍCIOS OU FRAÇÕES

Tendo em consideração o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, mais precisamente com o seu artigo 89º, que estabelece os deveres de conservação ordinária e extraordinária dos imóveis e com o entendimento que devemos fazer sobre a função social da propriedade²⁰, é imputado aos proprietários o dever legal de assegurar e custear a reabilitação do edifício. É isso mesmo que retiramos do artigo 6º do RJRU que nos diz “1. *Os proprietários de edifícios ou frações têm o dever de assegurar a sua reabilitação, nomeadamente realizando todas as obras necessárias à manutenção ou reposição da sua segurança, salubridade e arranjo estético, nos termos previstos no presente decreto-lei. 2. Os proprietários e os titulares de outros direitos, ónus e encargos sobre edifício ou fração não podem, dolosa ou negligentemente, provocar ou agravar uma situação de falta de segurança ou de salubridade, provocar a sua deterioração ou prejudicar o seu arranjo estético.*” Esta atuação por parte dos proprietários tem de ser ainda complementada pela obrigação dos proprietários e titulares de outros direitos sobre edifícios ou frações se absterem de provocar situações contrárias aos objetivos de reabilitação dos edifícios.²¹

3.2 - PRINCÍPIO DA RESPONSABILIZAÇÃO DOS PROPRIETÁRIOS NA POLÍTICA DA REABILITAÇÃO URBANA

Neste sentido, importa convocar o primeiro e principal princípio da reabilitação urbana, presente no artigo 4º, alínea a) RJRU, que diz: “*Princípio da responsabilização dos proprietários e titulares de outros direitos, ónus e encargos sobre os edifícios, conferindo-se à sua iniciativa um papel preponderante na reabilitação do edificado e sendo-lhes, nessa medida, imputados os custos inerentes a esta atividade.*”

²⁰ Capítulo desenvolvido no ponto 4.2.

²¹ LOPES, Dulce, “Reabilitação urbana em Portugal: evolução e caracterização” in O Novo Regime da Reabilitação Urbana, CEDOUA, 2010, p. 45.

Deste modo, este princípio constitui os proprietários e demais titulares de direitos sobre os edifícios em causa no dever de promover e suportar em termos financeiros a reabilitação do edificado.

Este princípio estabelece como orientação a privatização do financiamento das operações de reabilitação urbana. Tal significa que, o cálculo dos custos deve ser repartido sobre os proprietários dos imóveis e não sobre os contribuintes no geral. Há, contudo, que refletir sobre se estes custos suportados abrangem apenas a reabilitação do edificado em si, ou se abrange ainda uma parte dos custos com a renovação das infraestruturas. Nesse sentido, conforme Suzana Tavares da Silva²² e, tendo em conta os artigos respeitantes ao financiamento, o Estado e em especial, os Municípios podem conceder apoios financeiros, as entidades gestoras podem contrair empréstimos e podem ser constituídos fundos de investimento imobiliário para financiar a atividade da reabilitação. Portanto, enquanto o Estado *pode* conceder apoios, os proprietários *têm o dever* de assegurar a reabilitação dos seus imóveis.

Contudo, há que atentar a situações em que os proprietários não reabilitam, não porque não querem, mas porque não têm possibilidades de o fazer. Estes casos ocorrem sobretudo devido ao congelamento das rendas praticado durante anos. A respeito deste tema, Luís Menezes Leitão, tece algumas críticas ao RJRU. O autor diz que o regime jurídico “quando refere que quer imputar aos proprietários os custos da atividade de reabilitação urbana, este diploma parece redigido por alguém que ignora a existência de cem anos de congelamento de rendas em Portugal”.²³

Este dever dos proprietários na realização da reabilitação urbana leva-nos a analisar o direito de propriedade à luz das normas constitucionais, de modo a percebermos como é este direito fundamental afetado com as políticas de reabilitação.

²² SILVA, Suzana Tavares da, “Reabilitação urbana: conceito e princípios”, in *O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, CEDOUA, 2010, p. 12 e 13.

²³ LEITÃO, Luís Menezes, “O regime jurídico da reabilitação urbana e a garantia do direito de propriedade”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, nº 31-34, outubro de 2011, Almedina, p.138.

4 – O DIREITO DE PROPRIEDADE

4.1 – PREVISÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE PROPRIEDADE

A CRP consagra no seu artigo 62º o Direito de Propriedade Privada, ditando no seu nº1 que *“a todos é garantido o direito de propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte, nos termos da Constituição”*.²⁴

Uma primeira nota a salientar é que este conceito constitucional não se assemelha ao conceito civil de propriedade (previsto no artigo 1302º e ss. do Código Civil), abrangendo, antes, todas as posições jurídicas e patrimoniais dos cidadãos e não apenas a propriedade enquanto direito real de gozo. Assim, é ponto assente que a CRP reconhece a todos os particulares um poder jurídico de apropriação de coisas e de direitos com conteúdo económico-patrimonial. A CRP ao consagrar o termo “propriedade” está a englobar no seu seio todos os direitos inerentes a este termo, no sentido de “património”.²⁵

Jorge Miranda e Rui Medeiros²⁶ consideram que a CRP adota um conceito amplo do direito de propriedade, dado o facto deste direito abarcar não só as “coisas móveis e imóveis, propriedade científica, literária e artística”, mas também, a propriedade sobre coisas não corpóreas com valor económico, isto é, todos os direitos reais menores, os direitos de crédito e as participações sociais. Assim, todos os direitos de valor económico suscetíveis de apropriação pelos particulares gozam de força constitucional, de acordo com a CRP. Em sentido diverso, Miguel Nogueira Brito, rejeita a conceção ampla do direito de propriedade.²⁷

Para além do preceito constitucional, também podemos encontrar o direito de propriedade consagrado na Declaração Universal dos Direitos do Homem. Nela podemos ler no artigo 17º, nº1 que *“todas as pessoas, individual e coletivamente, têm direito à propriedade”*. Já no nº2 do citado artigo lemos *“ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua propriedade”*.

²⁴ O direito de propriedade foi sempre protegido nas diversas Constituições Portuguesas. Desde as Constituições Monárquicas: Constituição de 1822 (artigo 6º), Carta Constitucional de 1826 (artigo 145º§6º e 21º), Constituição de 1838 (artigo 23º), até à Constituição Republicana de 1911 (artigo 3º§25), Constituição de 1933 (artigo 8º§15) e por último, a Constituição de 1976 (artigo 62º).

²⁵ Cfr. MONTEIRO, Cláudio, “A garantia constitucional do direito de propriedade privada e o sacrifício de faculdades urbanísticas”, p. 4.

²⁶ MIRANDA, Jorge & MEIDEIROS, Rui, “Constituição da República Portuguesa, Anotada”, Tomo I, p.1246.

²⁷ Nesse sentido, cfr. BRITO, Miguel Nogueira, “A Justificação da Propriedade numa Democracia Constitucional”, Dissertação de Doutoramento, Faculdade de Direito de Lisboa, 2006, p. 676-684.

O direito de propriedade privada encontra-se sistematizado na CRP no Capítulo I (dentro dos direitos e deveres económicos) do Título II (referente aos direitos e deveres económicos, sociais e culturais). Esta sistematização distancia-se da conceção liberal que considerava o direito de propriedade privada como o primeiro dos direitos fundamentais. Verificamos que o direito de propriedade não integra o elenco dos direitos, liberdades e garantias, contudo, goza da mesma proteção que eles, por força do artigo 17º CRP, que prevê a aplicação dos DLG aos “direitos fundamentais de natureza análoga”.²⁸ Gomes Canotilho e Vital Moreira consideram que um direito fundamental terá natureza análoga aos DLG quando se consiga reconduzir o direito em questão a uma das três categorias dos direitos, liberdades e garantias: aos direitos pessoais e civis; aos direitos de participação política; aos direito dos trabalhadores.²⁹

Importante de referir é também a questão da propriedade privada se encontrar sob a alçada do regime próprio dos DLG na CRP, gozando de aplicabilidade direta e vinculando tanto as entidades públicas como as privadas, conforme estipula o artigo 18º, nº1 CRP. Como análogo aos DLG, só pode sofrer limitações através de leis gerais e abstratas, sem efeitos retroativos e respeitando o princípio da proporcionalidade nas suas três vertentes (necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito) e, respeitando ainda, o seu conteúdo essencial, tudo isto nos termos do artigo 18º, nº2 e 3 CRP. O mencionado artigo diz-nos que não se admitem restrições que não estejam expressamente previstas e autorizadas pela Constituição, assim, o direito de propriedade pode ser restringido em casos de requisição e expropriação por utilidade pública, mediante o pagamento de uma justa indemnização ao proprietário pelo seu sacrifício, nos termos do 62º, nº2 CRP.

Assim, as normas legais que limitem as faculdades de uso e fruição do direito de propriedade não podem limitar e restringir de modo tal, que deixem o direito de propriedade demasiado reduzido. Como verdadeiro direito fundamental, trata-se de uma verdadeira posição jurídica subjetiva, conforme defende Vieira de Andrade³⁰.

²⁸ Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes & MOREIRA, Vital, “Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. I, p. 800.

²⁹ Para mais desenvolvimentos a este tema, cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes & MOREIRA, Vital, “Os Fundamentos da Constituição”, Coimbra, Coimbra Editora, 1991, p.107.

³⁰ ANDRADE, José Carlos Vieira de, “Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976”, 5ª Ed., Coimbra, Almedina, 2012, p. 92.

Para o autor estamos perante um direito fundamental em sentido estrito, visto tratar-se de uma posição jurídica subjetiva individual atribuída a todos os cidadãos, visando a proteção e a garantia de determinados bens jurídicos das pessoas, fundando-se na dignidade da pessoa humana. Embora deslocado dos direitos, liberdades e garantias, o direito de propriedade privada insere-se nos direitos sociais, em virtude do valor da dignidade da pessoa humana.³¹ Desta forma, podemos concluir, de acordo com Jorge Miranda e Rui Medeiros, que a propriedade privada encontra-se subordinada a uma dimensão social e, por isso, cabe ao Estado promover a “igualdade real entre os portugueses”, como preceituado no artigo 9º, alínea d) da CRP, tendo este de criar condições para que as pessoas usufruam da propriedade, enquanto meio de realização económica e social.³²

Como citado na CRP, no 62º, nº1, *in fine*, o direito de propriedade privada é garantido “nos termos da Constituição” e, seguindo de perto Gomes Canotilho e Vital Moreira, o direito de propriedade privada não é garantido em termos absolutos, antes, é garantido dentro dos limites e com as restrições previstas na CRP e na lei infraconstitucional, quando a própria CRP remeta para ela, seja por limitações por razões ambientais, de ordenamento do território e de urbanismo, entre outras.³³ Podemos assim concluir que a própria Constituição permite, para além das restrições explícitas, restrições implícitas ao direito de propriedade, visto que estipula os chamados limites imanentes implícitos, ou seja, pese embora a CRP proteja o bem jurídico propriedade, não o faz sem reservas.^{34 35}

No mesmo sentido, Jorge Miranda e Rui Medeiros afirmam que o facto do artigo 62º “não estabelecer restrições explícitas à propriedade privada não pode extrair-se que elas sejam vedadas”³⁶.

³¹ Neste sentido, cfr. J. J. Gomes, CANOTILHO & MOREIRA, Vital, “Fundamentos da Constituição”, Coimbra, Coimbra Editora, 1991, p.100-108.

³² MIRANDA, Jorge & MEDEIROS, Rui, “Constituição da República Portuguesa, Anotada”, Tomo I, p.1245.

³³ Cfr. J. J. Gomes, CANOTILHO & MOREIRA, Vital, “Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol I, p. 801.

³⁴ ANDRADE, José Carlos Vieira de, “Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976”, 5ª Ed., Coimbra, Almedina, 2012, p.275.

³⁵ Em sentido contrário, Jorge Reis Novais, considera a ideia de uma “reserva geral imanente de ponderação e compatibilização dos direitos fundamentais com outros bens” que, embora não esvazie na totalidade a força normativa constitucional atribuída ao direito de propriedade, ignora o sentido literal expreso previsto no 18º, nº2 e 3 CRP e os requisitos de constitucionalidade exigidos às leis que impõem restrições aos direitos, liberdades e garantias e, em consequência, aos direitos de natureza análoga. Cfr. NOVAIS, Jorge Reis, “As restrições aos Direitos Fundamentais Não Expressamente Autorizados pela Constituição”, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, p. 575, 576 e 582.

³⁶ Cfr. MIRANDA, Jorge & MEDEIROS, Rui, “Constituição da República Portuguesa Anotada, Tomo I, p. 628.

Assim, de acordo com os autores, a CRP tem de admitir que a lei declare outras restrições à propriedade para além das previstas nos preceitos constitucionais. Considerando ainda a expressão contida na norma do 62º “nos termos da Constituição”, esta não implica de modo necessário que a propriedade só possa ser garantida dentro dos limites e nos termos previstos noutros lugares da CRP sendo que, a propriedade é reconhecida e salvaguardada pela CRP de acordo com os princípios, valores e critérios que a mesma possui. Deste modo, para além de direito fundamental, é o direito de propriedade uma garantia constitucional.

A jurisprudência do TC já se pronunciou no sentido de que “o direito de propriedade privada não é garantido em termos absolutos, mas dentro dos limites e nos termos previstos e definidos noutros lugares do texto constitucional”.³⁷

No que concerne às faculdades do direito de propriedade e seguindo de perto, Gomes Canotilho e Vital Moreira, podemos destacar quatro faculdades próprias deste direito fundamental, sem esquecer as restrições a que possa estar sujeito. São elas: liberdade de adquirir bens; liberdade de transmissão *inter vivos* ou *mortis causa*; faculdade de não ser privado da propriedade, nem do seu uso, salvo nos casos de requisição e expropriação por utilidade pública e, por último, a liberdade de usar e fruir dos bens de que se é proprietário.³⁸

À luz da CRP compete ao legislador ordinário definir o conteúdo e os limites do direito de propriedade privada, conforme o seu artigo 165º, nº1 alínea b) e j). Neste sentido, Fernando Alves Correia, salienta que da faculdade conferida ao legislador ordinário resultam duas consequências. Em primeiro lugar, a negação do carácter absoluto do direito de propriedade (como já referido anteriormente), ao contrário do que se encontrava previsto nas Constituições Liberais e, desse modo, a consagração da natureza relativa do conceito de propriedade, passando este a estar dependente de leis ordinárias que fixam e impõem limites à propriedade privada e, em segundo lugar, a recusa da concepção do direito de propriedade como algo imutável, isto é, a propriedade privada pode assim ser ampliada ou comprimida, pelo legislador, em função das concepções políticas, económicas e sociais de cada época.³⁹

³⁷ Acórdão do TC nº 257/92, de 13 de julho de 1992. Quanto à sujeição do direito de propriedade à reserva da lei parlamentar nos termos do artigo 165º, nº1, alínea b) CRP, o Acórdão do TC nº187/01, de 2 de maio de 2001.

³⁸ Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes & MOREIRA, Vital, “Constituição da República Portuguesa, Anotada, Vol. I, p. 803-805.

³⁹ CORREIA, Fernando Alves, “Manual de Direito do Urbanismo”, Vol. I, p. 807.

4.2 - TEM O DIREITO DE PROPRIEDADE PRIVADA UMA FUNÇÃO SOCIAL?

De acordo com o que já foi mencionado, há que analisar um dos traços principais do direito de propriedade privada: a sua função ou vinculação social, configurada como um limite inerente à estrutura do próprio direito. Sendo a propriedade privada um direito económico, o legislador procurou afirmar a sua função enquanto instituição, garantindo assim a existência da propriedade privada na ordem económica e social e o seu livre acesso a ela por todos os cidadãos. Tal constatação não significa que a propriedade privada esteja funcionalizada unicamente a satisfações e fins sociais e, por isso, elimine o espaço de liberdade pessoal. Antes, esta liberdade pessoal é uma liberdade enfraquecida⁴⁰, isto porque, está sujeita a limitações de uma intensidade superior ao normal em relação a qualquer outro direito individual.⁴¹ Seguindo de perto Fernando Alves Correia, a propriedade enquanto direito constitucional, serve duas funções distintas e consideravelmente opostas. Por um lado, cumpre uma função pessoal e privada, assegurando assim, uma zona de liberdade atribuída a cada cidadão, na esfera da atividade económica e, por outro lado, uma função social e política, no sentido em que a propriedade é ordenada ao bem comum da sociedade.⁴²

Desta função social do direito de propriedade resulta uma questão também controversa no Direito do Urbanismo, relativa ao conteúdo urbanístico da propriedade do solo. Sendo o direito de propriedade privada garantido constitucionalmente, inclui este direito, os direitos de urbanizar, lotear e de edificar (o chamado “*ius aedificandi*”), estando o exercício destes direitos unicamente dependentes da autorização da Administração Pública? Ou, por outro lado, se estes direitos não estão incluídos na garantia constitucional da propriedade privada, resultam os mesmos de uma atribuição pública decorrente do ordenamento urbanístico?⁴³

⁴⁰ AMARAL, Maria Lúcia, “Responsabilidade do Estado e Dever de Indemnizar do Legislador”, Coimbra Editora, 1998, p. 543. Por este motivo, estão os poderes públicos legitimados, se se virem obrigados por razões de interesse público, a sacrificar quaisquer direitos patrimoniais privados, através da prática de atos administrativos que oneram a privação provisória ou definitiva dos mesmos, nomeadamente através de atos de requisição e de expropriação. Neste sentido, cfr. AMORIM, João Pacheco de, “Direito de Propriedade Privada e garantia constitucional da propriedade de meios de produção”.

⁴¹ Cfr. MONTEIRO, Cláudio, “A garantida constitucional do direito de propriedade privada e o sacrifício de faculdades urbanísticas”, p.5.

⁴² CORREIA, Fernando Alves, “Manual de Direito de Urbanismo”, Vol. I, p. 810.

⁴³ Em relação a esta questão, cfr. CORREIA, Fernando Alves “Manual do Direito do Urbanismo”, Vol. I, p. 830 a 855.

Ponto assente é que a CRP não faz uma referência expressa à função social do direito de propriedade como um limite que lhe é imanente, ao contrário do que acontece na Lei Fundamental Alemã (no seu artigo 14º, nº2 onde se lê “1 – A propriedade e o direito à herança são garantidos. 2 – A propriedade obriga [“*Eigentum verpflichtet*”]); na Constituição Espanhola (no seu artigo 33º, nº2 onde lemos “1 – É reconhecido o direito de propriedade privada à herança. 2 – A função social destes direitos delimitará o seu conteúdo, de acordo com as leis.”) e na Constituição Italiana (no seu artigo 42º onde também lemos “A propriedade privada é reconhecida e garantida pela lei, que determina os seus modos de aquisição, de gozo e os limites com o fim de assegurar a função social.”).⁴⁴ O autor Cláudio Monteiro entende que embora a CRP não tenha consagrado de forma expressa o princípio da função social da propriedade privada, a sua adesão a este princípio é algo inquestionável. A ausência a uma previsão expressa da função social deve ser entendida de acordo com o sentido em que foi elaborado e aprovado o texto original da Constituição de 1976, estando implícito no próprio texto constitucional do artigo 62º, nº1 e na sua inserção dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais.⁴⁵ Podemos encontrar esta limitação da função social implícita em diversas normas constitucionais, como por exemplo, no artigo 61º, nº1 onde podemos ler que a iniciativa económica deve ser exercida “tendo em conta o interesse geral” e ainda, no artigo 88º, que nos fala dos meios de produção que estejam ao abandono, sendo nestes casos, expropriados ou dados em arrendamento, no caso de abandono injustificado.⁴⁶ Para Fernando Alves Correia, o facto da CRP não aludir de modo expreso no artigo 62º à função social do direito de propriedade não significa que a Constituição tenha rejeitado este princípio. É assim, pacífico para os autores referidos, que está implícito esta limitação relativa às funções da propriedade privada.

Este princípio da função social advém da ideia de que o proprietário deve dar uma utilização socialmente justa ao objeto do seu direito. Deste modo, rejeita-se que o interesse individual prevaleça em relação ao interesse social e geral, sendo assim, o interesse social do homem enquanto ser ligado à sociedade um interesse superior.⁴⁷

⁴⁴ AMORIM, João Pacheco de, “Direito de Propriedade Privada e Garantia Constitucional da Propriedade de Meios de Produção”.

⁴⁵ MONTEIRO, Cláudio, “O Domínio da Cidade: a propriedade à prova do Direito do Urbanismo”, p. 209.

⁴⁶ CORREIA, Fernando Alves, “Manual de Direito do Urbanismo”, Vol. I p. 810 a 812.

⁴⁷ Neste sentido, cfr. CORREIA, Fernando Alves, “Manual de Direito do Urbanismo”, Vol. I p. 813 e 814.

Não quer isto dizer que a função social da propriedade se traduza numa funcionalização da propriedade ao interesse geral, “enquanto seu instrumento, no sentido de se confrontar o direito fundamental em causa com limites internos que traduziriam uma sua diferente estrutura, configurando-se em tal hipótese a utilidade social como um seu verdadeiro fundamento...”⁴⁸ Não estamos assim perante um espaço de liberdade ou autonomia colocado na livre disponibilidade do titular do direito, mas antes, perante a consagração de um direito “socialmente vinculado”, de uma posição funcionalizada ao interesse coletivo. O proprietário tem discricionariedade na sua atuação em relação ao objeto do seu direito, contudo esta discricionariedade não é total. Assim, os comportamentos dos particulares devem respeitar sempre o objetivo económico e social, de forma a obter uma maior utilidade privada e à satisfação de necessidades da coletividade.⁴⁹

Enquanto princípio constitucional ordenador da propriedade privada, a função social, vincula o legislador e os proprietários de duas formas. Em relação ao legislador, este tem a obrigação de considerar este princípio na fixação do conteúdo e dos limites do direito de propriedade, pensando num regime socialmente justo; em relação ao proprietário, este está conformado por obrigações que se traduzem em limitações de uso e utilização quanto ao seu direito.

De modo conclusivo, defendemos que: o direito de propriedade tem um conteúdo económico, não é um direito garantido em termos absolutos, admitindo deste modo limitações e acima de tudo, cumpre uma função social, que prevalece à função pessoal, sendo que neste sentido, o nosso ordenamento jurídico admite figuras jurídicas que permitem uma ablação da propriedade privada por motivos de utilidade pública, desde que, em contrapartida do pagamento de uma justa indemnização. Quanto à limitação do direito de propriedade por motivos de utilidade pública, através de figuras jurídicas estabelecidas no nosso ordenamento jurídico, cabe extrema importância os instrumentos de execução do regime jurídico da reabilitação urbana.⁵⁰

⁴⁸ AMORIM, João Pacheco de, “Direito de propriedade privada e garantia constitucional da propriedade de meios de produção”, p. 11.

⁴⁹ MONTEIRO, Cláudio, “O domínio da cidade: a propriedade à prova do direito do urbanismo”, p. 205.

⁵⁰ Os instrumentos de política urbanística encontram-se sistematizados na Secção II do RJRU, dos artigos 54º a 64º.

4.3 – INSTRUMENTOS DE OBRAS COERCIVAS, OBRIGAÇÃO DE REABILITAR E VENDA FORÇADA – COMO ESTES MECANISMOS DE REABILITAÇÃO URBANA AFETAM O DIREITO DE PROPRIEDADE?

O RJRU enumera vários instrumentos de política urbanística: a imposição da obrigação de reabilitar e obras coercivas; a empreitada única; a demolição de edifícios; o direito de preferência; o arrendamento forçado; a constituição de servidões; a expropriação; a venda forçada e a reestruturação da propriedade.⁵¹

O mecanismo das obras coercivas e a obrigação de reabilitar, previsto no artigo 55º RJRU constitui a base de todo o diploma, isto porque, por um lado, foi um instrumento que sofreu alterações na Lei nº 32/2012 e por outro lado, apresenta uma natureza impositiva. É um instrumento que se destina a impor ao proprietário uma obrigação, neste caso, a obrigação de reabilitar o seu edifício. Esta obrigação pode ser imposta na sequência de vistorias realizadas com o objetivo de perceber as características dos edifícios, em termos de segurança, desempenho, funcionalidade, entre outras. É através da imposição de reabilitar que a entidade gestora⁵² pode perceber se os proprietários pretendem executar as obras de reabilitação ou se não têm essa possibilidade. O RJRU instituiu o direito da entidade gestora impor ao proprietário de um imóvel a obrigação de o reabilitar, determinando a realização e o prazo para a conclusão das obras necessárias à restituição das características de desempenho e segurança funcional e estrutural. Caso o proprietário não inicie as operações compreendidas na ação de reabilitação que foi definida, ou não as conclua no prazo fixado, a entidade gestora pode tomar posse administrativa do edifício em causa, para dar execução imediata às obras, aplicando-se assim o disposto nos artigos 107º e 108º do RJUE (Decreto-Lei nº 555/99). Esta obrigação apenas pode ser imposta ao proprietário, caso seja atribuído ao edifício um nível de conservação 1 ou 2.^{53 54}

⁵¹ Sobre desenvolvimentos dos instrumentos de política urbanística, cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Novas Tendências do Direito do Urbanismo”, 2ª edição, Almedina, 2012, p. 121 a 126.

⁵² Caso a entidade gestora não seja o município, esta só poderá atuar em conformidade com as competências delegadas nesta pelo município.

⁵³ Os critérios de avaliação do nível de conservação do edificado encontram-se atualmente previstos no DL nº156/2006, de 8 de agosto e nos termos dos artigos 2º a 6º da Portaria nº 1192-B/2006, de 3 de novembro.

⁵⁴ Esta foi uma das alterações da Lei nº 32/2012 ao RJRU e apresenta-se mais vantajosa visto que, possibilita definir com maior objetividade quais os edifícios que precisam de intervenção (89º RJUE). Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Novas Tendências do Direito do Urbanismo” 2012, p. 122 e 123.

Se estivermos perante ORU sistemáticas, a entidade gestora, em alternativa às obras coercivas, pode recorrer aos regimes de expropriação ou de venda forçada previstos nos artigos 61º e 62º, caso sejam cumpridos os princípios fundamentais que regem a utilização destes instrumentos (necessidade e proporcionalidade em sentido estrito).

Assim, sistematizando:

Após a imposição de obras, o proprietário tem duas escolhas:

1 – Reabilita;

2 – Não Reabilita.

Caso não reabilite e, se estivermos perante uma ORU simples, o município/entidade gestora toma posse administrativa e realiza ele próprio as obras coercivas. Caso estejamos perante uma ORU sistemática, o município/entidade gestora toma posse administrativa, realizando de seguida as obras coercivas, ou expropria ou ainda, realiza a venda forçada.

O artigo 55º referente às obras coercivas e obrigação de reabilitar por parte dos proprietários deve ser lido conjuntamente com o artigo 59º, que se refere ao arrendamento forçado (outro dos instrumentos coercivos da política urbanística), relativamente ao ressarcimento da entidade gestora que realizar as obras coercivas, caso o proprietário não o faça. O proprietário tem a possibilidade, perante esta situação, de se opor à celebração do contrato de arrendamento forçado, requerendo a venda forçada ou a expropriação do edifício em causa, deduzindo-se à quantia a entregar ao proprietário o valor das despesas com as obras realizadas.⁵⁵

A venda forçada de imóveis prevista no 62º RJRU visa obrigar os proprietários que não realizem as obras à sua alienação em hasta pública, possibilitando assim, a sua substituição por outros que estejam na disponibilidade de realizar a função social da propriedade, através da reabilitação do edifício.

Neste sentido, não temos dúvidas de que tais instrumentos, por serem coercivos e impositivos, afetam os particulares, na medida em que veem o seu direito de propriedade limitado, em determinadas situações, por imposições legais e de interesse público.

⁵⁵ OLIVEIRA, Fernanda Paula, LOPES, Dulce & ALVES, Cláudia, “Regime Jurídico da Reabilitação Urbana Comentado”, 2011, comentário ao artigo 55º RJRU, p. 234 e 235.

Contudo, pese embora, sejam imposições legais que afetem um direito fundamental, aos proprietários cabe cumprir a função social da sua propriedade, através do cumprimento destas obrigações para que possam, em conjunto com o Estado, dar efetividade a outros direitos sociais a quem os vê coartados na sua esfera jurídica.

4.4 – A ANÁLISE AO ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL – Nº 421/2009

Após a instituição do instrumento da venda forçada, muita contestação surgiu em torno deste instrumento devido à sua possível inconstitucionalidade por causa da grave afetação ao direito de propriedade.

O Tribunal Constitucional em 2009⁵⁶, pronunciou-se sobre o direito de propriedade e a forma como este direito é afetado com o cumprimento dos instrumentos de execução do RJRU, em específico da venda forçada.

O acórdão assentava na (in)constitucionalidade do regime da venda forçada ou de expropriação de edifício ou fração, se o proprietário violar a obrigação de reabilitar ou alegar que não pode ou não quer realizar as obras e trabalhos necessários, devendo o edifício ser avaliado nos termos do Código das Expropriações.

A venda forçada é uma nova forma de privação da propriedade instituída no RJRU⁵⁷.

O pedido de fiscalização da constitucionalidade da venda forçada assentava na previsão de um regime enquanto instituto de política urbanística que criava uma nova forma de privação da propriedade; o direito de propriedade, pelo facto de ter natureza análoga aos DLG só pode ser restringido nos casos expressos da própria CRP; ao não prever a CRP que a propriedade seja sujeita a esta restrição, estaria a ser violado o artigo 18º, nº2; já o 65º, nº4 ao dispor sobre a política de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, a CRP prevê apenas a expropriação como instrumento de privação da propriedade; o 65º, nº4 é uma norma da CRP típica, isto é, contém um *numerus clausus*, estando vedado ao legislador a restrição da propriedade através de qualquer outro instrumento; apenas se sustenta a

⁵⁶ Acórdão do Plenário do Tribunal Constitucional, de 13 de agosto de 2009, proferido no âmbito do processo nº 667/2009, sendo relatora a Conselheira Maria Lúcia Amaral. Foi publicado no Diário da República, II Série, nº170, de 2 de setembro de 2009 e encontra-se disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

⁵⁷ Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula, LOPES, Dulce & ALVES, Cláudia “O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana Comentado”, p. 252 a 259.

constitucionalidade da venda forçada através da consideração de que, através dos elementos de identidade entre este instituto e a expropriação, cabe, por analogia, na previsão do 65º, nº4. Esta analogia apenas seria possível no pressuposto de que, entre o fim da utilidade pública a prosseguir e as garantias relacionadas ao processo indemnizatório existe uma homologia entre ambos os institutos.

O referido acórdão acabou por concluir pela não inconstitucionalidade da venda forçada. Isto porque, o artigo 65º, nº4 não estabelece um princípio de *numerus clausus*. Consta do próprio artigo o termo “designadamente”, o que demonstra a não tipicidade dos meios referidos. Assim, a expropriação é apenas um dos instrumentos de concretização da utilidade pública urbanística e não o único meio autorizado pela CRP. O preceito do 65º, nº4 não pode ser lido fora do contexto em que está inserido, relativo à habitação e urbanismo, no qual se articulam, as tarefas fundamentais do Estado referidas no artigo 9º, nomeadamente, as políticas públicas tendentes a assegurar o planeamento do território, a defesa do ambiente e da qualidade de vida e a preservação do património urbano.

O artigo 65º ao associar a política de habitação às políticas públicas do território por parte do governo evidencia que o direito a uma habitação adequada é uma responsabilidade por parte do Estado, de acordo com o nº4 do artigo que chama às responsabilidades deste governo o Estado, as regiões autónomas e autarquias locais, para concretização destas tarefas. Por outro lado, o artigo 62º, nº2 também não é taxativo. O nº1 do artigo na sua parte final dita “nos termos da Constituição”. Por isso, o direito de propriedade privada deve ser compatibilizado com outras exigências constitucionais, em especial com o artigo 9º CRP, que refere as principais tarefas do Estado. Dita o acórdão “as obrigações legalmente impostas aos proprietários de edifícios ou frações, de realização de obras de reabilitação não são mais do que o resultado da necessária compatibilização – a efetuar pelo legislador ordinário – entre o direito de propriedade e outras exigências ou valores constitucionais.” Vimos que o direito de propriedade é um direito análogo aos DLG, é-lhe assim aplicável o regime do artigo 18º CRP. E diz o nº2 do artigo que “a lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição”. Não está aqui em causa apenas um texto, visto que como diz o acórdão a autorização constitucional para restringir não se identifica com a necessidade de referência textual explícita a um certo e determinado instituto a adotar pelo legislador.

Por isso, há que compatibilizar os valores e bens que a CRP visa prosseguir, sem que seja necessário admitir de modo expresso as restrições entre os valores e bens a compatibilizar.

Portanto, decorre do 62º, nº2 CRP que se autoriza que o direito de propriedade de cada um seja restringido desde que haja interesse público.

Sendo a aplicação da expropriação e da venda forçada baseada no incumprimento da obrigação de realização de obras de reabilitação, o particular tem, antes da imposição da venda forçada sobre o bem de que é titular, a possibilidade de, por um lado, suportar o sacrifício de realizar as obras necessárias, ou, por outro lado, suportar o sacrifício da perda da titularidade do bem com a correspondente compensação.⁵⁸

⁵⁸ Sobre a matéria em questão, há divergências doutrinárias. Luís Menezes Leitão tece duras críticas ao RJRU, em especial em relação à previsão da venda forçada, apontado a sua inconstitucionalidade e ainda, critica o Estado, visto considerar ser este o grande responsável pela degradação do edificado, devido aos anos de congelamento de rendas. Cfr. LEITÃO, Luís Menezes, “O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana e a garantia da propriedade, *in* Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, nº31-34, p. 135 a 140. O autor reconhece a reabilitação urbana como um objetivo meritório, contudo, considera o regime jurídico da mesma como um “verdadeiro ataque aos proprietários de imóveis”. O autor considera ser a venda forçada inconstitucional porque a CRP reconhece a todos o direito de propriedade, apenas prevendo a expropriação como o único meio de restrição deste direito; estando a venda forçada prevista como sanção ao incumprimento da obrigação de reabilitar o imóvel em causa, não está em causa a utilidade pública, mas somente a aplicação de uma sanção pelo incumprimento de não reabilitar; mesmo que se assegure o pagamento de indemnização nos termos do CE a privação da propriedade pode ser feita em casos em que não está demonstrada a utilidade pública do imóvel, bastando que o proprietário não cumpra a obrigação de reabilitação ou não responda à notificação que lhe é feita. Conforme escreve o autor “a lei permite assim uma transferência forçada da propriedade privada dos mais pobres para os mais ricos, promovida pelas entidades gestoras”.

Por outro lado, Jorge Miranda concorda com a posição tomada pelo TC. O autor considera que, para além das restrições constantes da norma do 62º, nº2 e 65º, nº4 CRP, existem outras restrições que nascem da interpretação sistemática e dos princípios constitucionais, que se alicerçam na norma do 18º, nº 2 CRP. Diz o mesmo, que qualquer Constituição positiva, mesmo que respeite o direito de propriedade tem de admitir que a lei infraconstitucional imponha outras restrições ao direito em causa e, por último, considera que o artigo 62º, ao garantir o direito de propriedade “nos termos da Constituição”, não está a implicar que este direito seja apenas garantido dentro dos limites da própria CRP mas que é reconhecido e salvaguardado no âmbito da CRP em consonância com os restantes princípios e valores. Neste sentido, cfr. MIRANDA, Jorge – VII. Reabilitação Urbana, Venda Forçada e Direito de Propriedade, *in* http://www.cjlp.org/tribunal_constitucional_2009.html .

Já Fernando Alves Correia, em termos sintetizados, considera que a legitimidade da venda forçada apenas pode ser fundamentada na ideia de que esta é uma figura englobada no conceito amplo de expropriação e comunga das suas características essenciais e de tudo o que isso pode implicar relativamente às garantias dadas aos particulares. Deste modo, admitir-se que existe uma autonomia e uma diferenciação entre os dois institutos implica, em consequência disso, a desconformidade da venda forçada com os preceitos da Constituição. Considera ainda o autor que a previsão do legislador quanto à venda forçada é desnecessária, visto obter-se o mesmo efeito em matéria de reabilitação urbana, se fossem alargados os beneficiários da expropriação, englobando não apenas as entidades gestoras, mas também particulares que se propusessem a realizar operações de reabilitação urbana tendo em vista um fim de interesse público. Esta solução para o autor apresentaria vantagens, visto que a escolha do privado beneficiário da expropriação teria de ter em conta as garantias da imparcialidade e da defesa da concorrência. Cfr. CORREIA, Fernando Alves, “Manual de Direito do Urbanismo”, Vol. II, p.140 e 141.

Reconhecemos que para os particulares esta solução legal não é de todo, a forma mais atrativa para contribuir para o desenvolvimento urbano, contudo, concordamos com Luís Menezes Leitão, quando refere que a degradação do nosso parque habitacional está fortemente relacionada com a atuação do Estado durante décadas, com o congelamento das rendas nos contratos de arrendamento urbano. Apesar disso, concordamos com a posição tomada pelo TC no mencionado acórdão pelo facto de que a venda forçada é uma expropriação em sentido substancial, isto é, é uma limitação do direito de propriedade privada que tem efeitos ablativos, mas encontra-se conforme às normas constitucionais e serve para que o particular cumpra a função social do direito de propriedade.

Para além da importância dos particulares na concretização da reabilitação urbana, outro dos grandes atores da política de reabilitação é o Estado e suas entidades. Analisamos agora de seguida a importância do Estado na prossecução da reabilitação e das políticas habitacionais.

5 – O PAPEL DO ESTADO (EM ESPECIAL, DOS MUNICÍPIOS) NA POLÍTICA DE REABILITAÇÃO URBANA

A reabilitação urbana é entendida como uma função pública, sendo compartilhada pelo Estado, Regiões Autónomas e Autarquias Locais, conforme disposto no artigo 5º do RJRU. Também, a nossa Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 9º, referente às tarefas fundamentais do Estado, enuncia na sua alínea e) que é tarefa fundamental do Estado *“proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território”*. E ainda, o artigo 65º, nº4 dita: *“O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística”*. Percebe-se assim, que a reabilitação urbana se traduz num interesse público, que deve ser prosseguido por vários sujeitos públicos.

5.1 – PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE DA AÇÃO PÚBLICA NA POLÍTICA DA REABILITAÇÃO URBANA

Esta é uma obrigação constitucional do Estado, todavia, à luz do segundo princípio da RJRU, presente no artigo 4º, alínea b), a ação pública em relação à atuação privada é subsidiária. Diz-nos a referida alínea: “*Princípio da subsidiariedade da ação pública, garantindo que as ações de reabilitação urbana relativas a espaços privados são diretamente promovidas por entidades públicas apenas na medida em que os particulares, quer isoladamente quer em cooperação com aqueles, não as assegurem ou não possam assegurá-las*”. Assim, o Estado, através das suas entidades, apenas atua na medida da necessidade, em face da recusa ou impossibilidade de cumprimento da obrigação de reabilitar dos proprietários, reservando para estes a maior margem de atuação possível.⁵⁹

A importância da assunção da responsabilidade de reabilitação por parte dos privados não invalida a necessária complementaridade com a ação pública, devendo ser estas duas atuações compatibilizadas entre si. Isto porque, há dimensões da reabilitação urbana que devem ser asseguradas pela ação pública, em específico, pelos Municípios, por exemplo, no que diz respeito às intervenções em infraestruturas, equipamentos sociais ou imóveis próprios. Estas intervenções devem ser objeto de uma definição conjunta com as operações de reabilitação do edificado pertença dos particulares. No entanto, a parte mais importante da atuação das entidades públicas guia-se pela definição de estratégias de intervenção, de apoio à iniciativa privada e de intervenção supletiva para dar cumprimento às obrigações dos proprietários, quando estes não o possam ou não queiram fazê-lo.⁶⁰

Refira-se ainda, que as estratégias e os programas de intervenção estão atualmente “nas mãos” dos Municípios, embora estes tenham o apoio do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P (IHRU) e a outras entidades públicas. Não nos esqueçamos que pertence aos Órgãos Municipais a competência para a delimitação das áreas de reabilitação urbana. Quanto à gestão das áreas de reabilitação urbana, esta pode ser assegurada tanto pelo Município como por empresas do setor empresarial local, conforme artigos 10º, nº1 e 36º, nº1 RJRU.

⁵⁹ LOPES, Dulce, “Reabilitação urbana em Portugal: evolução e caracterização”, in O Novo Regime de Reabilitação Urbana, CEDOUA, 2010, p. 45, 46.

⁶⁰ *Idem*, p. 47.

Seguindo de perto Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes e Cláudia Alves⁶¹, apesar de serem os proprietários com o dever de concretizar as ações de reabilitação, estas ações terão sempre de respeitar os instrumentos de programação que sejam aprovados para as áreas de reabilitação urbana, nomeadamente, a estratégia e o programa estratégico de reabilitação urbana. Assim, todas as soluções mais restritivas dos direitos fundamentais, como o direito de propriedade, apenas podem ser acionados quando a execução privada estiver completamente esgotada.

Podemos deste modo concluir que em relação a estes dois princípios, eles são a espinha dorsal do regime jurídico, isto porque, ao longo do RJRU encontramos diversos instrumentos de política urbanística, a que a Administração Pública pode recorrer no caso dos proprietários não procederem à reabilitação.

Alguns destes instrumentos de execução tem carácter coercivo⁶², o que significa que caso o proprietário não reabilite, o município pode promover as obras necessárias de reabilitação, afetando conseqüentemente o direito de propriedade em virtude do não cumprimento da obrigação de reabilitar. Por este motivo, o princípio da responsabilização dos proprietários assume uma importância extrema no domínio da política de reabilitação urbana. O proprietário pode ser responsabilizado ao ponto de perder o seu imóvel em favor do Estado ou de um terceiro, que em substituição do proprietário assume o dever de reabilitar.

Estão intimamente ligados a estes dois princípios⁶³ referidos anteriormente, os artigos 5º e 6º do RJRU, visto que o artigo 5º dita o dever do Estado na promoção da reabilitação urbana e o artigo 6º dita o dever dos proprietários de reabilitação dos edifícios. Concluimos deste modo, que o RJRU tem como ideia base a assunção da responsabilidade de reabilitação pelos privados/proprietários e demais titulares de direitos sobre edifícios ou frações, procurando-se que haja uma intervenção supletiva por parte das entidades públicas, quando os proprietários não queiram ou não possam assumir essa responsabilidade; que a

⁶¹ OLIVEIRA, Fernanda Paula, LOPES, Dulce & ALVES, Cláudia, “Regime Jurídico da Reabilitação Urbana Comentado”, p. 46.

⁶² Conforme estudámos no ponto 4.3.

⁶³ Para além destes dois princípios do RJRU estudados, o RJRU apresenta outros princípios, no seu artigo 4º. São eles: Princípio da Solidariedade; Princípio da Sustentabilidade; Princípio da Integração, Princípio da Coordenação; Princípio da Contratualização; Princípio da Proteção do Existente; Princípio da Justa Ponderação e Princípio da Equidade. Para mais desenvolvimentos sobre estes princípios, LOPES, Dulce, “Reabilitação Urbana em Portugal: evolução e caracterização” *in* O Novo Regime da Reabilitação Urbana, CEDOUA 2010.

reabilitação urbana seja um poder-dever do Estado e como uma tarefa pública, sendo promovida pelas entidades públicas (programando, incentivando e colaborando com os privados, definindo estratégias e programas de intervenção) e, por fim, que haja uma verdadeira complementaridade entre a ação pública e a ação privada.

Já nos referimos ao Direito de Propriedade e como este é afetado com a concretização das políticas de reabilitação urbana. Para o presente estudo, é ainda importante analisar de que forma as políticas de reabilitação urbana se interligam com as políticas habitacionais e, para isso, passamos de seguida à análise do Direito à Habitação, enquanto direito fundamental que é.

6 - DIREITO À HABITAÇÃO

6.1 – PREVISÃO CONSTITUCIONAL E JURISPRUDENCIAL DO DIREITO À HABITAÇÃO E SEU CONFRONTO COM O DIREITO DE PROPRIEDADE PRIVADA

A Constituição da República Portuguesa preceitua no seu artigo 65º a consagração do direito à habitação, dizendo no citado artigo o seguinte: *“1 – 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 a privacidade familiar.”* Este direito fundamental encontra-se previsto na Parte I (relativa a direitos e deveres fundamentais), Título III (direitos e deveres económicos, sociais e culturais) e no Capítulo III (direitos e deveres sociais). A Lei fundamental, na continuação do artigo 65º, agora o nº2 dita o seguinte: *“Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado:*

- a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social;*
- b) Promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais;*
- c) Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada;*

d) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respetivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução.”

Enquanto direito fundamental social, o direito à habitação deve ser qualificado como um direito subjetivo, análogo aos Direitos, Liberdades e Garantias, sendo deste modo, considerado um direito negativo, isto é, direito de defesa, na medida em que o Estado se deve abster de afetar este direito.⁶⁴ Contudo, estando inserido no âmbito dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, determina ainda uma atuação de prestação por parte do Estado, contrariamente ao que sucede aos Direitos, Liberdades e Garantias em que o dever do Estado relativamente a esses direitos é de abstenção. A exigência constitucional do Estado atuar de modo positivo em relação aos DESC justifica-se como uma garantia de proteção jurídica destes direitos. Não é suficiente o simples reconhecimento por parte da Constituição destes direitos, exigindo-se ainda uma prestação por parte do Estado.

Quanto a esta dupla natureza do direito à habitação (direito negativo ou de proteção e direito positivo ou de pretensão), Gomes Canotilho e Vital Moreira referem o seguinte: “Consiste, por um lado, no direito de não ser arbitrariamente privado da habitação ou de não ser impedido de conseguir uma; neste sentido o direito à habitação reveste a forma de «direito negativo», ou seja, de direito de defesa, determinando um dever de abstenção do Estado e de terceiros, apresentando-se, nessa medida, como um direito análogo aos «direitos, liberdades e garantias» (cfr. art. 17º CRP). Por um lado, o direito à habitação consiste em obtê-la por via de propriedade ou arrendamento, traduzindo-se na exigência das medidas e prestações estaduais adequadas a realizar tal objetivo. Neste sentido, o direito à habitação apresenta-se como verdadeiro e próprio «direito social». (...) É, pois, um direito positivo que justifica a legítima a pretensão do cidadão a determinadas prestações.”⁶⁵ Para Gomes Canotilho e Vital Moreira, o direito à habitação como direito social não confere um direito imediato a uma prestação efetiva dos poderes públicos, mediante a disponibilização de habitações, contudo, o direito à habitação garante critérios objetivos e imparciais no acesso dos interessados às habitações oferecidas pelo setor público.

⁶⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes & MOREIRA, Vital, “Constituição da República Portuguesa, Anotada”, Vol. I, p. 834.

⁶⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes & MOREIRA, Vital, “Constituição da República Portuguesa, Anotada”, Vol. I p. 834.

Para além dos referidos autores, também Jorge Miranda e Rui Medeiros, na sua Constituição anotada, em relação ao direito à habitação enquanto direito a ter uma moradia condigna, abordam a dimensão social de um direito a prestações, de conteúdo não determinável ao nível das opções constitucionais, pressupondo, uma tarefa de concretização por parte do legislador ordinário, dentro da reserva do possível em termos políticos, económicos e sociais.⁶⁶ Enquanto direito fundamental de natureza social, o direito à habitação pressupõe a mediação do legislador ordinário destinada a concretizar o seu respetivo conteúdo.

Para além da referência constitucional deste direito, temos a consagração do direito à habitação no plano da Organização das Nações Unidas. Falamos neste sentido da Carta Internacional dos Direitos do Homem, constituída pela Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1966) e pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos (1966) e que é a base da consagração dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

Assim, o direito humano a uma habitação condigna⁶⁷ é um dos direitos económicos, sociais e culturais que encontra expressão no artigo 25º, nº1 da Declaração Universal dos Direitos do Homem e que proclama o seguinte: *“toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade”*. Ainda, o artigo 11º, nº1 do Pacto reconhece o *“direito de toda a pessoa a um nível de vida adequado para si e sua família, incluindo alimentação, vestuário e habitação adequados e a uma melhoria contínua das suas condições de vida.”*

⁶⁶ Neste sentido, vide Acórdão do Tribunal Constitucional nº 374/02.

⁶⁷ Para maiores aprofundamentos em relação a este conceito, Ficha Informativa nº21 das Nações Unidas, http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/ficha_informativa_21_direito_habitacao_condigna.pdf

O que envolve o conceito de habitação condigna?

De acordo com o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, este conceito envolve os seguintes aspetos:

- a) Segurança legal da ocupação;
- b) Disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestruturas, relativas à saúde, segurança, conforto e nutrição;
- c) Acessibilidade;
- d) Habitabilidade;
- e) Facilidade de Acesso;
- f) Localização;
- g) Respeito pelo meio cultural.

O direito à habitação não pressupõe necessariamente o correspondente direito de propriedade. Podemos verificar esse facto na jurisprudência do TC, que já se pronunciou nesse sentido, no Acórdão nº 649/99, de 24 de novembro de 1999, onde referiu que o direito à habitação, não tem de corresponder à propriedade do imóvel habitado. O Acórdão diz respeito a uma situação relacionada com a penhora de um imóvel habitado pelo executado e sua família. Após a análise da questão, o TC decidiu que o direito à habitação não se esgota no direito a ter a habitação num imóvel que seja propriedade da pessoa.

Acrescentou ainda, que para garantia deste direito de obter habitação própria ou de obter habitação através do arrendamento, impõem-se ao Estado como obrigação os meios que possibilitem o acesso à habitação própria e de controlo e limitação de rendas.⁶⁸

⁶⁸ Outros Acórdãos do Tribunal Constitucional já se pronunciaram sobre o conflito entre o direito à habitação e o arrendamento: por exemplo, o Acórdão nº 151/92 refere que “se, porém, o senhorio tivesse necessidade de reaver o imóvel arrendado para nele estabelecer a sua habitação ou construir a sua residência (...) a lei permitia-lhe (...) que denunciasse o contrato de arrendamento. A sua carência de habitação em determinada localidade, a sua necessidade (real, efetiva) em matéria habitacional, sobrepunha-se, então, à necessidade paralela ou concorrente do inquilino. (...) É inteiramente razoável que o legislador – colocado perante um conflito de direitos: por um lado, o direito à habitação do senhorio, fundado num direito real próprio (um direito de propriedade, de propriedade ou de usufruto); e, por outro lado, o direito à habitação do inquilino (...), fundado num contrato de arrendamento, cujo objeto é, justamente, o imóvel que pertence ao senhorio -; e não podendo dar satisfação a ambos os direitos, inteiramente razoável é – dizia-se – que sacrifique o direito do inquilino ao direito à habitação do senhorio.” No mesmo sentido, outros Acórdãos se poderão referenciar: Acórdão nº 309/2001; Acórdão nº 543/01; Acórdão nº 131/92; Acórdão nº 569/2008 e Acórdão nº 168/2010, todos do Tribunal Constitucional. Ainda, no mesmo sentido, cfr. Supremo Tribunal de Justiça, de 10 de maio de 2005: “No conflito entre direito de propriedade e direito à habitação, têm surgido várias normas, várias regras, restritivas de um e outro direito, (...). As limitações estabelecidas pelo mencionado artigo 107º do Regime de Arrendamento Urbano (RAU), não violando o direito de propriedade, justificam-se pela função

Conforme estipula o artigo 65º, nº2 é incumbência do Estado estimular o acesso à habitação própria ou arrendada. As políticas do Estado, tendentes a assegurar a concretização deste direito, podem ser diversas consoante a necessidade de cada um. Dita o nº3 do artigo 65º que “*O Estado adotará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria.*”. Neste sentido, a CRP impõe ao Estado uma ação positiva.⁶⁹ Este número do artigo 65º tem na sua base um conceito de “mínimo” ao impor que se estabeleça uma renda compatível com o rendimento familiar e já vimos o que foi acontecendo ao longo das últimas décadas relativo às falhas legislativas do Estado com relação ao congelamento das rendas e ao que isso contribuiu.

Em relação à efetivação do direito à habitação, o TC já se pronunciou diversas vezes sobre o mesmo. Passamos a apresentar alguns dos Acórdãos:

1. Acórdão nº 143/07 diz-nos “O “direito à habitação”, ou seja, o direito a ter uma moradia condigna, como direito fundamental de natureza social, situado no Capítulo II (direitos e deveres sociais) do Título III (direitos e deveres económicos, sociais e culturais) da Constituição, é um direito a prestações. Ele implica determinadas ações ou prestações do Estado, as quais, como já foi salientado, são indicadas nos nºs 2 a 4 do artigo 65º da Constituição (...). O direito à habitação tem, assim, o Estado – e, igualmente, as regiões autónomas e os municípios – como único sujeito passivo – e nunca, ao menos em princípio, os proprietários de habitações ou os senhorios.”

social da propriedade privada; a exceção contida no artigo 108º protege os direitos do proprietário – senhorio e do próprio Estado. (...) A necessidade habitacional do senhorio proprietário sobrepõe-se aqui ao direito de habitação por parte do inquilino.”

⁶⁹ De referir ainda, os artigos 70º e 72º da CRP que estipulam respetivamente que “os jovens gozam de proteção especial para efetivação dos seus direitos económicos, sociais e culturais, designadamente, no acesso à habitação e que as pessoas idosas têm direito à segurança económica e a condições de habitação e convívio familiar e comunitário que respeitem a sua autonomia pessoal e evitem e superem o isolamento ou a marginalização social”.

2. Acórdão n.º 311/93 diz-nos “O direito à habitação – ou seja, o direito a ter uma moradia condigna – é, assim, um direito a prestações. (...) O seu grau de realização depende das opções que o Estado fizer em matéria de política de habitação. E estas são, desde logo, condicionadas pelos recursos materiais (financeiros e outros) de que o Estado, em cada momento, possa dispor. O direito em causa é, assim, um direito “sob reserva do possível” – um direito que corresponde a um fim político de realização gradual. A concretização do direito à habitação (...) é, pois, uma tarefa cuja realização gradual a Constituição comete ao Estado. Mas, fundando-se o direito à habitação na dignidade da pessoa humana (ou seja, naquilo que a pessoa realmente é: um ser livre com direito a viver condignamente), existe, aí, um mínimo que o Estado sempre deve satisfazer. E para isso pode, até, se tal for necessário, impor restrições aos direitos do proprietário privado. Nesta medida, também o direito à habitação vincula os particulares, chamados a serem solidários com o seu semelhante (princípio da solidariedade social); vincula, designadamente, a propriedade privada, que tem uma função social a cumprir...”.

3. Acórdão n.º 406/2007 diz-nos “Com efeito, a vertente mais significativa do direito à habitação enquanto “direito económico, social e cultural” contém-se na sua dimensão positiva, isto é, no direito dos cidadãos às medidas e prestações estaduais adequadas à concretização do objetivo ali mencionado – o direito a obter uma habitação adequada e condigna à realização da condição humana, em termos de preservar a intimidade pessoal e a privacidade familiar. (...) Ao contrário, a chamada dimensão negativa do direito à habitação traduz-se num mero dever de abstenção do Estado e de terceiros em ordem a não praticarem atos que possam prejudicar a efetiva realização daquele direito.”

4. Acórdão nº 590/2004 diz-nos “[O direito à habitação] é de inegável importância, por si só (...) e na medida em que constitui uma decorrência da dignidade da pessoa humana, afigurando-se indispensável para a efetivação de outros direitos fundamentais, tais como a reserva da intimidade da vida privada. (...) Como resulta da alínea d) do artigo 9º da Constituição, incumbe ao Estado (como tarefa fundamental) promover a efetivação de todos os direitos económicos, sociais e culturais. Para tal, é necessário articular os diferentes direitos e objetivos constitucionais, (...) é, pois, indispensável conciliar o direito à habitação com os restantes direitos sociais e com interesses públicos igualmente relevantes como a proteção do ambiente, o urbanismo e um ordenamento adequado do território.”

Dos Acórdãos mencionados importa retirar algumas conclusões:

Em primeiro lugar, o direito à habitação significa o direito a ter uma moradia condigna. Enquanto direito fundamental de natureza social, é um direito a prestações. Deste modo, impõem-se ao Estado uma atuação de modo a efetivar este direito.

Em segundo lugar, pode impor-se restrições ao direito de propriedade privada, vinculando este direito ao dever de solidariedade social, de modo a cumprir a sua função social.⁷⁰

Em terceiro lugar, o direito à habitação tem, para além da já referida dimensão positiva – de prestações pelo Estado -, uma dimensão negativa de abstenção por parte do Estado e de terceiros de afetarem este direito.

E, por fim, é necessário compatibilizar o direito à habitação com outros direitos sociais e que se traduzem em interesses públicos relevantes, como o são, por exemplo, o direito ao urbanismo e ordenamento do território.

⁷⁰ Conforme estudámos no ponto 4.2.

7 - REABILITAÇÃO URBANA E SUA LIGAÇÃO COM O DIREITO À HABITAÇÃO

Como já referimos, a política de reabilitação urbana é complexa, visto interligar-se com outras políticas setoriais, nomeadamente a política habitacional. As alíneas c) e n) do artigo 3º RJRU confirmam a ligação entre as políticas de habitação e de reabilitação urbana, quando nos dizem: “*A reabilitação urbana deve contribuir, de forma articulada, para a prossecução dos seguintes objetivos: c) Melhorar as condições de habitabilidade e de funcionalidade do parque imobiliário urbano e dos espaços não edificados; n) Desenvolver novas soluções de acesso a uma habitação condigna.*”

Contudo, o direito à habitação e as políticas públicas adotadas neste domínio, principalmente em situações de pobreza e de exclusão social, nem sempre foram promotoras de um direito à cidade e à qualidade de vida urbana. O Estado com as diversas tentativas legislativas de promover o acesso à habitação, seja através de contratos de arrendamento, seja através de aquisição de casa própria, acabaram por condicionar gravemente a concretização da reabilitação urbana. Por um lado, um dos grandes motivos para a degradação do parque habitacional residiu no desinvestimento por parte dos proprietários, devido ao congelamento das rendas ou da sua atualização limitada. Tentou-se ultrapassar este problema com a nova legislação do arrendamento urbano (Lei nº 6/2006) e pela ligação estabelecida entre o novo regime de arrendamento urbano com a reabilitação dos edifícios (regime jurídico das obras em prédios arrendados) e a atualização das rendas. Por outro lado, a construção de habitação própria não se revelou como uma boa aposta para a resolução dos problemas de habitação dos mais carenciados, tendo até mesmo sido um fator de agravamento dos problemas sociais e urbanísticos relacionados com a pobreza, exclusão social e segregação.

Dado este ponto de situação, a reabilitação urbana pode e deve desempenhar um imprescindível papel de garantia na disponibilização de habitação de qualidade. Caso assim não aconteça, a reabilitação corre o risco de ser apenas física e, por isso, não eliminar os problemas de exclusão e segregação urbanas.⁷¹

⁷¹ LOPES, Dulce, “Reabilitação Urbana em Portugal: evolução e caracterização” in O Novo Regime da Reabilitação Urbana, CEDOUA, 2010, p. 32 e 33.

8 – NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE HABITAÇÃO – COMO ESTÁ O ESTADO A CONCRETIZAR O DIREITO À HABITAÇÃO?⁷²

Após o que já dissemos sobre a ligação entre a reabilitação urbana e a habitação e a responsabilidade dos Proprietários no dever de reabilitar, importa agora fazer uma breve análise da Nova Geração de Políticas de Habitação. Este constitui um conjunto de medidas, objetivos e instrumentos promovidos pelo Estado para dar efetivação à habitação através da reabilitação urbana. A Nova Geração de Políticas de Habitação tem por missão garantir o acesso a todos a uma habitação condigna e criar condições para que tanto a reabilitação do edificado como urbana passem de exceção a regra e se tornem nas formas de intervenção predominantes no nosso território.

Os diversos desafios que se colocam à política da habitação e à reabilitação (económicos, funcionais, ambientais e sociais), mostram a necessidade de abordar de forma integrada as mais variadas políticas setoriais. Neste domínio, a ação pública assenta na capacidade de garantir uma habitação adequada aos que, por situações de carência e vulnerabilidade, estão excluídos do acesso à mesma, bem como na capacidade de regulação da oferta e da procura de habitação segundo os princípios da equidade, sustentabilidade e justiça social, criando condições para o acesso a todos a uma habitação condigna e eliminação dos fenómenos de segregação socio territorial, despovoamento dos centros urbanos e periferização habitacional.

De acordo com os dados recolhidos na elaboração deste pacote legislativo, verificou-se que 187 municípios do país têm carências habitacionais, 25.762 famílias vivem em situações habitacionais insatisfatórias, 14.748 edifícios e 31.526 fogos encontram-se sem condições de habitabilidade e 74% das carências estão presentes nas áreas metropolitanas.⁷³

É de notar o papel imprescindível das autarquias locais na efetivação do direito à habitação, na medida em que a sua relação de maior proximidade com os cidadãos e o território lhes permite ter uma noção dos desafios e dos recursos existentes.

⁷² <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=95621259-fdd4-4099-82f3-2ff17c522882>

⁷³ https://www.portaldahabitacao.pt/documents/20126/51911/apresenta%C3%A7%C3%A3o_NGPH.pdf/de4c3337-81b0-24b4-a6da-6e93f2151e48?t=1551276950679

Como objetivos em matéria de política de habitação e reabilitação urbana, a presente legislação⁷⁴ destaca os seguintes:

- a) Dar resposta às famílias que vivem em situação de carência habitacional, garantindo que a gestão do parque habitacional público concorra para a existência de uma bolsa dinâmica de alojamento;
- b) Garantir o acesso à habitação aos que não têm resposta por via do mercado, incentivando uma oferta alargada de habitação para arrendamento a preços acessíveis e a melhoria das oportunidades de escolha;
- c) Criar as condições para que a reabilitação seja a principal forma de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano, passando a reabilitação de exceção a regra;
- d) Promover a inclusão social e territorial e as oportunidades de escolha habitacionais, apostando em abordagens integradas.

São ainda metas a médio prazo, de modo a convergir com a média europeia no campo da reabilitação urbana e habitação, o aumento do peso de habitação com apoio público na globalidade do parque habitacional de 2% para 5% e a redução da percentagem de população que vive em agregados familiares com sobrecarga das despesas relativas à habitação no regime de arrendamento de 35% para 27%.

Como princípios orientadores da Nova Geração de Políticas de Habitação falamos dos seguintes:

- a) De uma política centrada na oferta pública de habitação para os mais carenciados para uma política orientada para o acesso universal a uma habitação adequada;
- b) De uma política de habitação cujos principais instrumentos assentaram na construção de novos alojamentos e no apoio à compra de casa para uma política que privilegia a reabilitação e o arrendamento;
- c) De uma política de habitação centrada nas “casas” para uma política que coloca no seu centro as “pessoas”;
- d) De uma política centralizada e setorial para um modelo de governança multinível, integrado e participativo;

⁷⁴ Através da Resolução do Conselho de Ministros nº50-A/2018, de 2 de maio, do XXI Governo Constitucional.

- e) De uma política reativa para uma política proativa, baseada em informação e conhecimento partilhado.

Analisando mais de perto cada um destes princípios orientadores, é objetivo do Governo alargar os beneficiários da política de habitação às famílias que não consigam encontrar habitação no mercado, incluindo as famílias de rendimentos médios que, ainda assim, se encontrem em situação de carência habitacional; garantir a existência de instrumentos dinamizadores do mercado de arrendamento e da reabilitação, de modo a dar uma utilização efetiva do parque habitacional existente para o aumento de oportunidades de escolha das famílias no acesso à habitação; garantir que todos os cidadãos tenham condições de acesso a uma habitação adequada, contribuindo assim para a inclusão social e coesão socio territorial; garantir que a política pública de habitação tenha uma expressão local e diversificada para todo o tipo de problemas, envolvendo uma estreita cooperação com as autarquias locais e assegurar a disponibilização de informação sobre os preços e acessibilidades no mercado de habitação.

Até então o modelo político de habitação focou-se apenas na disponibilização de oferta pública de habitação para as pessoas mais vulneráveis e carenciadas, não havendo uma oferta para toda a população que, apesar de ter rendimentos médios, não consiga aceder a uma habitação adequada por via do mercado sem que isso implique uma sobrecarga no orçamento familiar. O grupo de pessoas com situações de vulnerabilidade tem vindo a aumentar, devido em muito, ao envelhecimento da população e também, devido ao aumento da pobreza e das famílias que começaram a sentir dificuldade em cumprir as suas obrigações relativas ao crédito à habitação. Para além destes grupos, os jovens são também um grupo cada vez mais vulnerável, encontrando dificuldades em encontrar habitação no regime de arrendamento a preços suportáveis ou em conseguir empréstimos bancários para compra de habitação. Por este motivo, é urgente dar resposta também a estes grupos de pessoas, alargando os beneficiários da oferta pública de habitação.

Como já falámos, durante anos os apoios por parte do Estado neste domínio consistiam apenas no apoio à compra de casa própria, sendo descurados os domínios do arrendamento e da reabilitação do edificado. De modo a contrariar este cenário, hoje, a reabilitação do edificado e urbana, em contraposição à construção nova e à expansão urbana,

são indissociáveis da dinamização do mercado de arrendamento, enquanto forma de dar resposta ao problema do acesso à habitação.

Devido ao menor investimento em reabilitação por parte dos grupos financiadores, o mercado de arrendamento escasseou na sua oferta, passando a ser um mercado pouco atrativo e dinâmico para quem procurasse casa (arrendatários) e, trouxe uma perceção de baixa rentabilidade no arrendamento (para os proprietários), devido ao risco elevado e uma fraca rentabilidade a longo prazo.

Assim, é incontestável que a reabilitação é hoje considerada como um objetivo central das políticas urbanas. Relativamente à reabilitação do edificado, esta é de interesse público, já que estão em causa valores como a dignidade humana, saúde, segurança e bem-estar da população e o direito a uma habitação adequada. No caso de edifícios devolutos, o não aproveitamento da sua função social é lesivo para o interesse público, visto que, por um lado, diminui a oferta de fogos e de solo disponível e, por outro lado, aumenta os preços das habitações. Quanto à reabilitação urbana, esta, visto que é muito mais abrangente e complexa, tem implícita uma necessidade de mudança do território no seu todo, de modo a desenvolver as cidades na sua totalidade a todos os níveis.

O objetivo último da política de habitação não deve ser apenas “produzir casas”, mas sim, garantir que todos os cidadãos tenham acesso a uma habitação adequada para uma vida digna e recompensadora.

8.1 - INSTRUMENTOS DA NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE HABITAÇÃO – BREVE ANÁLISE

De modo a alcançar o objetivo de dar resposta às famílias que vivem em situação de carência habitacional, foram criados dois programas:

1º Direito – Programa de Apoio ao Direito à Habitação – este é o programa central neste domínio e, tem por objetivo garantir o acesso a uma habitação adequada às famílias que vivam situações de carência habitacional. Assenta na concessão de apoios financeiros para disponibilização de um leque diverso de soluções habitacionais a valores acessíveis, cobrindo deste modo:

- A reabilitação de imóveis de que são proprietários os Municípios e empresas locais;

- A aquisição e reabilitação de imóveis para habitação;
- O arrendamento de prédios ou frações autónomas de prédios urbanos destinados à habitação;
- A aquisição de terrenos e construção de empreendimentos habitacionais.

Tem por base Estratégias Locais de Habitação⁷⁵ definidas pelos municípios. É um instrumento definido à escala local com o objetivo de perceber quais as necessidades habitacionais de um determinado município ou concelho e, posteriormente, planear a intervenção pública no âmbito da política de habitação em articulação com outras políticas setoriais.

Porta de Entrada – Programa de Apoio ao Alojamento Urgente – permitindo o alojamento temporário, o arrendamento de longa duração de uma habitação adequada no parque de arrendamento público ou privado e a reconstrução ou reabilitação de habitação de que os beneficiários são proprietários.

Estes dois programas encontram-se ainda em aprovação pelo Governo.

De modo a garantir o acesso à habitação a todos os que não têm resposta por via do mercado, foram criados como principais instrumentos:

- **Programa de Arrendamento Acessível** – que promove uma oferta alargada de habitação para arrendamento a preços reduzidos, compatíveis com os rendimentos familiares. Torna-se necessário o cumprimento de várias condições, tais como, o preço de renda, a duração mínima do contrato, a contratação de seguros e a qualidade dos alojamentos. Este instrumento encontra-se em aprovação;
- **Instrumentos de promoção da segurança e estabilidade no arrendamento** – através de taxas autónomas diferenciadas para os arrendamentos habitacionais de longa duração e revisão do enquadramento legislativo, permitindo dar estabilidade aos arrendatários. Este instrumento encontra-se ainda em aprovação;

⁷⁵

https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/porta/pt/porta/docs/programas_financiamento/Estrategias_Locais.pdf

- **Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE).** Este instrumento encontra-se em implementação pelo Governo;
- **Programa Porta 65 Jovem.** Encontra-se este instrumento em implementação.

Estes programas têm como principal objetivo promover uma oferta alargada de habitação para arrendamento a preços acessíveis face aos rendimentos dos agregados familiares. Cabe aqui aos municípios enquanto atores públicos das políticas de reabilitação e habitação, desempenhar um importante papel na promoção da acessibilidade à habitação nos seus territórios. Têm também como objetivo a reabilitação de imóveis, em especial, no património público devoluto, para posterior arrendamento habitacional a custos acessíveis. O FNRE em específico permite aos particulares promoverem a reabilitação dos seus imóveis, sem recurso a endividamentos, contribuindo assim para concretizar os pontos fulcrais da política pública da habitação e reabilitação.

Com o objetivo de criar as condições para que a reabilitação seja a principal forma de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano, foram também criados alguns programas:

- Projeto Reabilitar como Regra;
- Reabilitar para Arrendar;
- Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRRU 2020);
- Programa Casa Eficiente 2020;
- Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano/Planos de Ação de Reabilitação Urbana.

Estes programas têm no seu centro a reabilitação urbana. É missão da Nova Geração Políticas de Habitação criar condições para que a reabilitação passe de exceção a regra e se torne a forma de intervenção predominante. Para combater as dificuldades no financiamento das operações de reabilitação junto dos bancos, urge alavancar o investimento privado em prol da reabilitação do edificado e garantir que exista um leque diverso de instrumentos de apoio ao investimento na reabilitação. Todos estes instrumentos encontram-se em implementação por parte do Governo.

Para promover a inclusão social e territorial e as oportunidades de escolha habitacionais, criaram-se:

- Programa “Da Habitação ao Habitat”;
- Porta ao Lado;
- Programa de mobilidade habitacional.

Estes são os principais instrumentos e programas criados pelo atual Governo para que as Políticas de Reabilitação Urbana e Habitacionais estejam nas metas políticas dos próximos anos, permitindo a concretização do direito fundamental à habitação.

Em suma, podemos definir a Nova Geração de Políticas de Habitação como o grande potenciador de acesso a todos à habitação e o promotor da reabilitação de edifícios e urbana. Esta exige uma abordagem integrada, que coloca as pessoas no centro, promovendo a inclusão social e territorial e as oportunidades de escolha habitacionais e dando resposta às famílias que vivem em situações de carências habitacionais. É ainda objetivo dar prioridade à reabilitação e ao arrendamento, de modo a garantir o acesso à habitação aos que não têm resposta por via do mercado e a criação de condições para que a reabilitação seja a principal forma de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano.

Embora tenhamos mostrado a necessidade de implementar e aprovar todas estas medidas que fazem parte da Nova Geração de Políticas de Habitação, é certo que muitas destas medidas não ganham aprovação no seio dos proprietários, bem como das associações de proprietários. Estes projetos para muitos dos proprietários são considerados ataques ao seu direito de propriedade, sendo que, estes consideram que compete ao Estado assegurar o direito à habitação e não aos proprietários. Contudo, defendemos que estas medidas em implementação por parte do Estado, no atual Governo, são positivas e concretizam aquilo que se espera do Estado no âmbito do direito à habitação, de acordo com a nossa Lei Fundamental. Bem como, exige uma colaboração estreita entre a ação pública e os particulares, para que ambos os lados possam cumprir e efetivar o direito à habitação a quem não tem meios para o conseguir por via do mercado.

CONCLUSÃO

Após a elaboração desta dissertação, sentimos de facto a urgência que tem nos dias de hoje a palavra Reabilitação. Esta é o mecanismo ótimo para fazer face às insuficiências e à degradação que verificamos existir nos grandes centros urbanos.

Por um lado, encontramos casas devolutas, em enorme estado de degradação, espaços urbanos vazios ou em ruínas, falta de equipamentos e infraestruturas públicas, insuficiência de espaços verdes de uso coletivo e inexistência de economia e de atividades comerciais. Por outro lado, assistimos ao deslocamento de toda a população para as periferias das cidades, construção de um parque habitacional moderno e com maior segurança e a transferência das atividades comerciais também para a periferia. O congelamento durante décadas das rendas pagas aos senhorios pelos inquilinos nos contratos de arrendamento desencadeou um desajuste no mercado de habitação, isto porque os senhorios com as baixas rendas deixaram de ter meios económicos para poderem fazer obras de reabilitação dos seus edifícios. Também, com as melhorias da economia, passou a ser mais fácil para as famílias obterem créditos à habitação para a compra de casa própria, considerado o objetivo primário numa família portuguesa.

Perante este cenário, em especial nas grandes cidades de Lisboa e Porto, o Estado sentiu a necessidade de inverter a ideia chave do direito do urbanismo e do ordenamento do território. Se antes, se falava em expansão urbana, hoje, fala-se em colmatação urbana. Assim, foram surgindo as bases para um verdadeiro e completo regime de Reabilitação Urbana, que não fosse apenas aplicado em situações excecionais, mas que passasse a ser um regime base e regra em matéria de ordenamento do território e nas políticas das cidades.

O regime jurídico da reabilitação urbana passou por uma fase complexa de avanços e recuos, sendo de início (em 2004, na sua versão original) considerado um regime que considerava a reabilitação urbana um conceito fechado. Mais tarde, em 2009, foi alterado o regime, passando a consagrar um conceito amplo de reabilitação, concentrando não só as operações de reabilitação no próprio edificado, como também em outras políticas setoriais, essenciais ao bom desenvolvimento da cidade. Falamos assim de uma reabilitação do edificado e de uma reabilitação urbana, como realidades que se complementam, mas distintas uma da outra.

Para prosseguir com a reabilitação urbana foi importante criar instrumentos de execução que permitissem uma verdadeira concretização destas políticas, não somente no papel, mas acima de tudo, na urbe. Alguns desses instrumentos contendem, contudo, com um dos direitos fundamentais mais “intocáveis” da nossa sociedade. Falamos do direito de propriedade privada. As diversas CRP foram evoluindo e, a atual Constituição veio colocar o direito de propriedade privada nos Direitos Económicos, Sociais e Culturais. Embora fora do catálogo dos Direitos, Liberdades e Garantias, a própria CRP continuou a manter o seu carácter análogo aos mesmos, dada a importância do direito de propriedade. Deste modo, como direito fundamental que é, não pode ser restringido sem mais... Todavia, também não é um direito absoluto. Por este motivo, como pode ser afetado o direito de propriedade privada com as políticas de reabilitação urbana e em que medida pode sê-lo?

Estudámos que alguns dos instrumentos de execução da política urbanística, em especial, a venda forçada (a novidade do RJRU), colidem grandemente com a propriedade privada, na medida em que colocam o proprietário numa posição de grande responsabilidade. Este é obrigado a atuar em conformidade com o RJRU e é o grande responsável pela reabilitação urbana, na medida em que lhe incumbe realizar as obras necessárias que o Estado (principalmente, os Municípios e as Autarquias Locais) entenderem ser essenciais, aquando da delimitação das Áreas de Reabilitação Urbana e da concretização das Operações de Reabilitação Urbana. Já a ação pública, por parte do Estado, é subsidiária à atuação dos particulares, atuando quando estes não tenham meios para o fazer, ou não o queiram fazer...

Devido às restrições impostas ao direito de propriedade, fizemos o estudo sobre o princípio da função social da propriedade. Concluímos que tem este direito de cumprir a sua função social, que embora não expressamente prevista, existe implicitamente nas normas constitucionais. Esta função social diz-nos que a propriedade privada não é assim tida como absoluta, cumprindo também um papel social, principalmente para os que mais necessitem de uma habitação. Assim, estudámos também o direito à habitação e a sua conformação constitucional e em outros diplomas internacionais e concluímos que este direito é também um direito fundamental de natureza social, que tem de ser cumprido acima de tudo, pelo Estado, enquanto garante do mesmo. É tarefa fundamental do Estado possibilitar a todos uma habitação condigna, em especial, aos que vivem graves carências económicas.

Deste modo, temos três grupos de sujeitos: os proprietários no geral que têm edifícios degradados e a necessitar de obras de reabilitação; os que de habitação necessitam e não encontram por via do mercado (seja habitação própria, seja arrendamento) e o Estado, enquanto garante de todos os direitos fundamentais dos cidadãos. A reabilitação urbana e suas políticas servem deste modo para dar um melhor cumprimento ao direito à habitação, através de programas e incentivos de várias ordens, para facilitar o acesso a todos a uma habitação condigna, porque cria áreas de reabilitação a serem trabalhadas e cria ainda programas específicos de habitação a que podem recorrer os mais carenciados. Neste seguimento, foi criada a Nova Geração de Políticas de Habitação, em 2018, que tem vindo a ser cumprida pelo atual Governo com medidas de incentivo à reabilitação urbana e que faz a ponte entre este grande objetivo de garantir a todos o acesso ao direito à habitação e as medidas tomadas no âmbito da reabilitação urbana. Alguns dos programas e instrumentos criados ainda estão a ser preparados e implementados, contudo têm gerado já alguma contestação por parte dos particulares e associações de proprietários, em virtude da colisão entre os direitos e derivado da aplicação destes instrumentos.

Concluí assim, pela extrema necessidade que o nosso País apresenta em continuar as suas tarefas de reabilitar os centros urbanos e o património cultural, de modo a poder dar às cidades uma nova vida, bem como à população e às famílias uma garantia de que não faltará qualquer direito nas suas vidas, neste caso, o direito a viver condignamente numa habitação com as condições essenciais e com o espaço físico envolvente adequado às necessidades da vida. Conclui também que a radicalização da defesa do direito de propriedade, fechando os olhos a todos os problemas que isso acarreta socialmente, tem permitido a insensatez de defender a continuidade de existência de casas abandonadas cujo único intuito é a especulação imobiliária. Assim, o acesso à habitação não pode ficar refém das flutuações de mercado e das alterações dos rendimentos e dos investimentos. A habitação é o núcleo da vida das pessoas, sendo que para além dos particulares terem a obrigação legal e constitucional de promover a reabilitação e a habitação aos que mais precisam, também o Estado tem de assumir, de uma vez por todas, o direito à habitação como uma responsabilidade coletiva. Responder à precariedade e carência habitacional é uma urgência.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Ana, “O Regime Jurídico Excecional da Reabilitação Urbana (Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de maio)” in Revista CEDOUA, nº21, 2008.
- AMARAL, Maria Lúcia, “Responsabilidade do Estado e dever de indemnizar do legislador”, Coimbra Editora, 1998.
- AMORIM, João Pacheco de, “Direito de propriedade privada e garantia constitucional da propriedade de meios de produção”.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de, “Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976”, 5ª edição, Coimbra, Almedina, 2012.
- BRITO, Miguel Nogueira, “A justificação da propriedade numa democracia constitucional”, Dissertação de doutoramento, Faculdade de Direito de Lisboa, 2006.
- CANOTILHO, J. J. Gomes & MOREIRA, Vital, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, Vol. I.
- CANOTILHO, J. J. Gomes & MOREIRA, Vital, “Os fundamentos da Constituição”, Coimbra, Coimbra Editora, 1991.
- CORREIA, Fernando Alves, “Manual de Direito do Urbanismo”, Vol. I., 2008.
- CORREIA, Fernando Alves & GONÇALVEZ, Ana Raquel, “Consideraciones sobre la promoción del derecho a la vivienda en Portugal”.
- CORREIA, Fernando Alves “Manual de Direito do Urbanismo”, Vol. II.
- COUTINHO, Luís, “Controlo de operações urbanísticas em áreas de reabilitação urbana”.
- GOMES, Carla Amado, “Reflexões (a quente) sobre o princípio da função social da propriedade”, Vol. 4 nº3 maio 2018.
- GONÇALVES, Adelino, “Áreas Urbanas para (re)Habilitar – As relações entre Cidade e o Património?” in O Novo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, Temas CEDOUA, FDUC, Almedina, 2010.
- LEITÃO, Luís Menezes, “O regime jurídico da reabilitação urbana e a garantia do direito de propriedade”, in Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, nº31-34, outubro 2011, Almedina.

- LOPES, Carlos & SAMPAIO, Jorge, “A reabilitação urbana e o património cultural imóvel: reconciliação após uma relação problemática?”, Revista CEDOUA, nº26.
- LOPES, Dulce, “Reabilitação Urbana em Portugal: Evolução e Caracterização” in O Novo Regime da Reabilitação Urbana, CEDOUA, 2010.
- MIRANDA, Jorge & MEDEIROS, Rui “Constituição da República Portuguesa Anotada” Tomo I.
- MIRANDA, Jorge– “VII. Reabilitação Urbana, Venda Forçada e Direito de Propriedade” in Tribunal Constitucional 2009.
- MONTEIRO, Cláudio, “A garantia constitucional do direito de propriedade privada e o sacrifício de faculdades urbanísticas”.
- MONTEIRO, Cláudio, “O domínio da cidade: a propriedade à prova do direito do urbanismo”.
- NOVAIS, Jorge Reis, “As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizados pela Constituição”, Coimbra, Coimbra Editora, 2003.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Novas Tendências do Direito do Urbanismo”, 2ª edição, Almedina, 2012.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Política das Cidades: novas tendências e nova forma de gestão das cidades em Portugal”.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Programação e Execução das Operações de Reabilitação Urbana: Perspetiva jurídica”, in O Novo Regime da Reabilitação Urbana, CEDOUA, 2010.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula, & LOPES, Dulce “As recentes alterações ao regime jurídico da reabilitação urbana”, in Revista de Direito Regional e Local, nº19, setembro/outubro, 2012.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula, LOPES, Dulce & ALVES, Cláudia, “Regime Jurídico da Reabilitação Urbana Comentado”, Almedina, 2011.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula & LOPES, Dulce “Reabilitação Urbana: uma noção e uma via de concretização”, 2005.
- OUTEIRO, Cristiana Sena, dissertação de mestrado, “A Reabilitação Urbana – Uma Solução Vigente e Urgente”, 2013.
- PORTUGAL, Luís Boa-Vida, “As condições de sustentabilidade da reabilitação urbana”.

- RESOLUÇÃO DE CONSELHO DE MINISTROS Nº 50-A/2018, de 2 de maio.
- REIS, Carla Mónica Monteiro, dissertação de mestrado, “A Reabilitação Urbana e o Arrendamento”, 2015.
- ROTH, Catherine, “Guidance on Urban Rehabilitation”, Publicações do Conselho da Europa 2004.
- SANTOS, Tiago Manuel Brázio, dissertação de mestrado, “Os Princípios Reitores da Reabilitação Urbana, em especial o Princípio da Proteção do Existente”, 2014.
- SILVA, Aida Sofia Ribeiro da, dissertação de mestrado, “Alguns Instrumentos Coercivos de Política Urbanística no âmbito da Reabilitação Urbana”, 2017.
- SILVA, Inês Conceição, “Assembleia da República, Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação. Nota Informativa: Direito à Habitação”, 2017.
- SILVA, Suzana Tavares da, “Reabilitação Urbana: conceito e princípios”, in O Novo Regime da Reabilitação Urbana, CEDOUA, 2010.

JURISPRUDÊNCIA

- Acórdão do TC nº 257/92
- Acórdão do TC nº 187/01
- Acórdão do TC nº 374/02
- Acórdão do TC nº 649/99
- Acórdão do TC nº 151/92
- Acórdão do TC nº 309/2001
- Acórdão do TC nº 543/01
- Acórdão do TC nº 131/92
- Acórdão do TC nº 569/2008
- Acórdão do TC nº 168/2010
- Acórdão do TC nº 667/2009
- Acórdão do TC nº 143/2007
- Acórdão do TC nº 311/93
- Acórdão do TC nº 406/2007
- Acórdão do TC nº 590/2004
- Acórdão do TC nº 421/2009

SITES CONSULTADOS:⁷⁶

- http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/ficha_informativa_21_direito_habitacao_condigna.pdf
- www.tribunalconstitucional.pt
- www.portugal.gov.pt
- www.e-publica.pt
- <https://www.portaldahabitacao.pt/>
- https://expresso.pt/blogues/blogue_trocando_em_miudos/2018-11-14-Concretizar-o-direito-constitucional-a-habitacao “Concretizar o direito constitucional à habitação” de 14-11-2018.
- <https://www.noticiasaoiminuto.com/economia/1278937/a-nova-geracao-de-politicas-de-habitacao-e-uma-enormissima-vitoria> “A Nova Geração de Políticas de Habitação é uma “enormíssima vitória””, de 29-06-2019.
- <https://24.sapo.pt/atualidade/artigos/programa-1-o-direito-preve-executar-5-milhoes-de-euros-para-apoio-a-habitacao-ate-setembro> “Programa 1º Direito prevê executar 5 milhões de euros para apoio à habitação até setembro” de 03-07-2019.
- <https://www.publico.pt/2019/06/21/sociedade/opiniao/habitacao-direito-constitucional-morar-viver-cumprir-1876671> “Habitação, o direito constitucional de morar (e de viver) que está por cumprir” de 21-06-2019.
- <https://eco.sapo.pt/2019/07/04/governo-aprova-reabilitacao-de-imoveis-do-estado-para-arrendamento-acessivel-hospital-psiquiatrico-miguel-bombarda-na-lista/> “Governo vai reabilitar imóveis devolutos do Estado para arrendamento acessível” de 04-07-2019.
- <http://portal.uniplaces.com/pt-pt/tudo-iffrru-apoios-financeiros-reabilitacao-urbana/> “Tudo sobre o IFRRU: Apoios Financeiros à Reabilitação Urbana” de 16-08-2017.
- <https://vidaimobiliaria.com/>
- <https://www.publico.pt/2018/04/28/economia/entrevista/a-atribuicao-de-um-apoio-publico-tem-de-implicar-uma-contrapartida-para-a-sociedade-1815570> “Proprietários que receberam benefícios têm de aceitar rendas acessíveis” de 28-04-2018.

⁷⁶ Todos estes sites foram consultados entre os meses de dezembro de 2018 e julho de 2019.

- <http://visao.sapo.pt/lusa/reabilitacao-urbana-venda-forcada-e-opa-hostil-proprietarios=f505288> “Reabilitação Urbana: venda forçada é “OPA hostil” – proprietários” de 20-04-2019.
- <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/oe2019-devera-passar-ao-lado-da-reabilitacao-urbana-380889> “OE2019 deverá passar ao lado da reabilitação urbana” de 24-11-2018.
- <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765130394e4c7a457851304650564552515445677652315249556c565151793942636e463161585a765132397461584e7a59573876556d56735958544473334a7062334d76546d3930595355794d456c755a6d39796257463061585a684a5449774c5355794d455230627955794d4d4f674a5449775347466961585268773666446f32386c4d6a41744a5449775a4756364a5449774d6a41784e7935775a47593d&fich=Nota+Informativa++Dto+%C3%A0+Habita%C3%A7%C3%A3o++dez+2017.pdf&Inline=true>
- https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/docs/programas_financiamento/Estrategias_Locais.pdf
- <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=95621259-fdd4-4099-82f3-2ff17c522882>
- http://www.cjlp.org/tribunal_constitucional_2009.html
- https://www.portaldahabitacao.pt/documents/20126/51911/apresenta%C3%A7%C3%A3o_NGPH.pdf/de4c3337-81b0-24b4-a6da-6e93f2151e48?t=1551276950679