

JURISMAT

Revista Jurídica

Número 19

2024

JURISMAT

Revista Jurídica do Instituto Superior Manuel Teixeira Gomes

N.º 19 – PORTIMÃO – MAIO 2024

Ficha Técnica

Título: JURISMAT – Revista Jurídica | Law Review – N.º 19
Director: Alberto de Sá e Mello
Edição: Centro de Estudos Avançados em Direito Francisco Suárez (ISMAT / ULHT / ULP)
Instituto Superior Manuel Teixeira Gomes
Rua Dr. Estêvão de Vasconcleos, 33 A
8500-656 Portimão
PORTUGAL

Edição on-line: <https://recil.grupulusofona.pt/>
Catalogação: Directório Latindex – folio 24241
Correspondência: info@ismat.pt
Capa: Eduarda de Sousa
Data: Maio 2024
Impressão: ACD Print
Tiragem: 100 exemplares
ISSN: 2182-6900

ÍNDICE

PALAVRAS DE ABERTURA	7
ARTIGOS	11
PAULO FERREIRA DA CUNHA Justiça & Política(s) – Reflexões Imanentes e Prospetivas	13
RUI MANUEL DE FIGUEIREDO MARCOS Guerra Junqueiro em Coimbra – O Estudante de Direito e o Poeta	39
DIEGO SIQUEIRA REBELO VALE & SANDRO ALEX SOUZA SIMÕES O formalismo jurídico alemão no século XIX e o problema da interpretação	57
MIGUEL SANTOS NEVES Gaza, o conflito Israel-Palestina e Lawfare: limitações na capacidade do direito internacional regular os conflitos armados	87
MARIA DOS PRAZERES BELEZA Decisão sobre a admissão do recurso; em especial, da revista excepcional	141
J. P. REMÉDIO MARQUES Reivindicação <i>versus</i> demarcação – violação de caso julgado ("contrário contraditório")	155
JORGE GODINHO O crime de exploração ilícita de jogos de fortuna ou azar (art. 108.º da lei do jogo)....	197
DORA LOPES FONSECA A prática do crime de violência doméstica em casos de alienação parental: breves notas reflexivas.....	251
CARLOS FERREIRA DA SILVA O ilícito de mera ordenação social como ramo do direito sancionatório e a sua convivência com o princípio da culpa.....	263
LUÍS MANUEL PICA & MÁRIO FILIPE BORRALHO Da tributação da renúncia ao direito às tornas no contrato de partilha de herança: a fragmentação entre os conceitos de "onerosidade" e de "gratuidade" e a (in)compreensão do regime dualista	287
MAROUANE CHACHOUI La force majeure et la théorie de l'imprévision à l'ère de la pandémie covid-19	303
HUGO CUNHA LANÇA Os Princípios Gerais do Direito das Sociedades Comerciais: um excurso.....	321

Confronto entre o direito à habitação e o direito de propriedade privada: algumas notas sobre a (in)constitucionalidade do arrendamento coercivo

PATRÍCIA FILIPA NUNES TEIXEIRA *

Sumário: I. Introdução; II. Direito à habitação; III. Direito de propriedade privada; IV. Confronto entre o direito à habitação e o direito de propriedade privada; V. Casas devolutas; VI. Arrendamento coercivo – Argumentos; VII. Conclusão.

I. Introdução

O Governo português apresentou, no âmbito do Pacote “Mais Habitação”, uma medida que visa o combate à crise no setor da habitação: o arrendamento coercivo. Face ao confronto existente entre o direito à habitação e o direito de propriedade privada, surge a necessidade de aferir da constitucionalidade da respetiva medida.

Numa primeira abordagem, propomo-nos analisar os direitos à habitação e à propriedade privada, assim como o seu respetivo conflito, resultante do papel

JURISMAT, Portimão, n.º 19, 2024, pp. 423-437.

* Estudante do 4º ano do Curso de Licenciatura em Direito, ISMAT.

do Estado em garantir o acesso a uma habitação condigna, por forma a desenvolvermos a aplicabilidade do regime de arrendamento coercivo de imóveis devolutos.

De seguida, apresentamos a classificação de imóveis devolutos, tendo em consideração os motivos justificativos para o não uso efetivo da habitação e, posteriormente, abordamos a concetualização e constitucionalidade do arrendamento coercivo, recorrendo à doutrina e à análise do Acórdão n.º 421/2009.

Por fim, apresentados os vários argumentos a favor e contra esta medida, terminamos com algumas reflexões sobre o tema em apreço.

II. Direito à habitação

O direito à habitação, sendo um dos direitos fundamentais, encontra-se consagrado no artigo 25º n.º 1 da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), e determina que “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 (...)”. Para além disso, o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais assegura também, no artigo 11º n.º 1, o “direito de toda a pessoa a um nível de vida adequado para si e sua família, incluindo (...) habitação adequados e a uma melhoria contínua das suas condições de vida.”. Deste modo, face aos artigos supra-mencionados e sendo Portugal uma República soberana, entendemos que o princípio da dignidade da pessoa humana é inerente à capacidade de cada pessoa ter direito a uma habitação dotada de um mínimo de dignidade.¹

Posto isto, para que se possa abordar o direito à habitação é fundamental compreender *a priori* o que abrange o direito a uma habitação condigna. Ora, segundo a Observação Geral n.º 4 do Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais,² todas as pessoas podem juridicamente invocar determinadas garantias, tais como: segurança legal da ocupação; disponibilidade de serviços, materiais e infraestruturas; acessibilidade; habitabilidade; facilidade de acesso; localização; e respeito do ambiente cultural.

Para além da consagração nos institutos jurídicos mencionados, o direito à habitação encontra-se sistematizado no artigo 65º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa (CRP) na Parte I (direitos e deveres fundamentais), do Título III

¹ Acórdão n.º 649/99 do Tribunal Constitucional, de 24 de novembro de 1999, proc. n.º 155/99; Relator: Bravo Serra, disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt>

² Ficha Informativa n.º 21 das Nações Unidas. Disponível em: <https://gddc.ministerio-publico.pt/>

(direitos e deveres económicos, sociais e culturais), Capítulo II (direitos e deveres sociais), com a seguinte disposição legal: “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”.

Ora, o preceito legal dispõe que o direito à habitação, pela sua importância, assiste a todas as mulheres, homens e crianças. Como tal coloca-se a questão de saber se estamos perante uma medida em que se atribui aos cidadãos um direito imediato?

Segundo PINTO FURTADO, “o preceito constitucional (...) não consubstancia uma regra de imediata consecução, já que se limita a consagrar um princípio orientador de legislação ordinária e a meta para que deverá tender a acção do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais”.³

No mesmo sentido, JOSÉ DE ANDRADE, aponta que “Na Constituição portuguesa, as normas que preveem os direitos (sociais) a prestações (...) são normas impositivas de legislação, não conferindo aos seus titulares verdadeiros poderes de exigir, porque visam, em primeira linha, indicar ou impor ao Estado que tome medidas para uma maior satisfação ou realização concreta dos bens protegidos.”⁴

Resta-nos concluir que o direito à habitação previsto no artigo supramencionado não é um direito imediato, como por exemplo o direito à vida.⁵ É, na verdade, um direito social, que ainda que seja análogo ao Direitos, Liberdades e Garantias, está previsto nos Direitos Económicos, Sociais e Culturais e, como tal, depende sempre do papel do Estado, que tem como principais deveres, segundo o n.º 2 do artigo 65º: “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 respectivos problemas

³ FURTADO, Pinto, *Manual do Arrendamento Urbano*, 3ª ed., Coimbra, 2001, pág. 177, apud Acórdão n.º 374/2002 do TC, de 26 de setembro de 2002, proc. n.º 321/01; Relator: Alberto Tavares da Costa, disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt>

⁴ ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 2012, 5ª Edição, p.359.

⁵ Vide artigo 24º da CRP.

habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução”.

Todavia, sem prejuízo da oposição a um direito imediato, considera-se que a forma como a norma constitucional está redigida reflete uma ideia de concretização de um direito prometido, na medida em que, enquanto direito social, o Estado passa a ter uma verdadeira obrigação para com os cidadãos, logo estes devem poder exigir o seu cumprimento, ainda que possam existir fatores políticos, sociais e económicos que ponham em causa os incentivos do Estado, *a chamada reserva do possível*.⁶

Assim sendo, é essencial debruçar-nos sobre a dupla natureza do direito à habitação, que, conforme enunciam GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, 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»"; e, "[p]or outro lado o direito à habitação consiste no direito de obtê-la, traduzindo-se na exigência das medidas e prestações estaduais adequadas à realização de tal objectivo", apresentando-se, neste sentido, "como verdadeiro e próprio «direito social», que "implica determinadas obrigações positivas do Estado (...)", ou seja, "um direito positivo que justifica e legitima a pretensão dos cidadãos a determinadas prestações", por cujo "incumprimento por parte do Estado e demais entidades públicas das obrigações constitucionais aqui indicadas constitui uma omissão inconstitucional".⁷

Isto é, depreende-se que exista, sob a forma de um direito negativo, uma protecção constitucional do direito à habitação para impedir atos de má-fé provenientes de terceiros e do Estado, e, sob a forma de um direito positivo, uma interligação entre a obrigação de execução e empenho por parte do Estado e uma exigência justificável de cumprimento por parte do cidadão.

III. Direito de propriedade privada

Numa primeira análise do direito de propriedade privada, é necessário mencionar onde se pode encontrar a sua respetiva salvaguarda. A CRP refere, no n.º 1 do artigo 62º, que “a todos é garantido o direito de propriedade privada e à sua

⁶ Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 15 de fevereiro de 2018, proc. n.º 1299/17.9BELSB; Relatora: Catarina Jarmela, disponível em: <https://www.dgsi.pt>

⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.ª ed., Coimbra, 2014, p.834.

transmissão em vida ou por morte, nos termos da Constituição”. Para além disso, segundo o disposto do n.º 1 do artigo 17º da DUDH, “todas as pessoas, individual e coletivamente, têm direito à propriedade”, e ainda no n.º 2 do mesmo artigo, “ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua propriedade”.

É também feita uma menção do respetivo direito de propriedade no artigo 17º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, na medida em que “Todas as pessoas têm o direito de fruir da propriedade dos seus bens legalmente adquiridos, de os utilizar, de dispor deles e de os transmitir em vida ou por morte. Ninguém pode ser privado da sua propriedade, exceto por razões de utilidade pública, nos casos e condições previstos por lei e mediante justa indemnização pela respectiva perda, em tempo útil. A utilização dos bens pode ser regulamentada por lei na medida do necessário ao interesse geral.”.

Posto isto, avancemos para a determinação do que é que a garantia do direito de propriedade privada abrange. O Acórdão n.º 299/2020, em relação à norma do artigo 61º n.º 1, refere que “tem vindo a ser interpretada pela doutrina e jurisprudência constitucional como estabelecendo uma dupla garantia da propriedade privada: uma garantia institucional, que se traduz na proteção da propriedade como instituto jurídico; e uma garantia individual, que protege como direito fundamental posições jurídicas sobre bens de valor patrimonial”.

MARIA AMARAL, refere ainda que “o direito de propriedade não abrange apenas a *proprietatis rerum*, os direitos reais menores, a propriedade intelectual e a propriedade industrial, mas também outros direitos que normalmente não são incluídos sob a designação de «propriedade», tais como, designadamente, os direitos de crédito e os "direitos sociais" – incluindo, portanto, partes sociais como as ações ou as quotas de sociedades”.⁸

Depois, sobre a natureza do direito de propriedade, o mesmo encontra-se sistematizado na Parte I da CRP (direitos e deveres fundamentais), Título III (direitos e deveres económicos, sociais e culturais), Capítulo I (direitos e deveres económicos). Ora, segundo o Acórdão n.º 695/2022, “O Tribunal Constitucional tem mesmo reconhecido a «propriedade» como um pressuposto da autonomia das pessoas e afirmado que, não obstante a inclusão do direito que lhe corresponde no título respeitante aos «Direitos e deveres económicos, sociais e culturais», a sua natureza e relevância fundamentam, pelo menos parcialmente, a respetiva inclusão no leque dos clássicos direitos de defesa, revestindo, nalguma

⁸ AMARAL, Maria Lúcia, *Responsabilidade do estado e dever de indemnizar do legislador*, Coimbra, 1998, pp. 548 e 559, apud Acórdão n.º 491/2002 do TC, de 26 de novembro de 2002, proc. n.º 310/99; Relator: Paulo Mota Pinto, disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt>

medida, natureza análoga aos chamados direitos, liberdades e garantias”. Resta-nos concluir que esta alusão é possível por força do artigo 17º da CRP que clarifica que “O regime dos direitos, liberdades e garantias aplica-se aos enunciados no Título II e aos direitos fundamentais de natureza análoga”.

No mesmo entendimento, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA mencionam que “revestindo o direito de propriedade, em vários dos seus componentes, uma natureza *negativa* ou de defesa, ele possui natureza análoga aos “direitos, liberdades e garantias”, compartilhando por isso do respetivo regime específico (cfr. art. 17.º), nomeadamente para efeito do regime de restrições”.⁹

Segundo o artigo 18º n.º 2 da CRP, “A lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos”. Assim sendo, as restrições relativamente ao direito de propriedade privada estão expressamente previstas na constituição, mais precisamente no artigo 62º n.º 2, isto é, a requisição e a expropriação por utilidade pública, e como refere GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, “consistem essencialmente na privação, por acto de autoridade pública e por motivo de utilidade pública, da propriedade ou uso de determinada coisa”.¹⁰

É de salientar que as respetivas restrições não são absolutas, sendo necessário haver determinados requisitos preenchidos, nomeadamente, só podem ser efetuadas com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização.

Desta forma, considera-se que, antes de qualquer limitação da liberdade do proprietário, é essencial ponderar sobre a situação em concreta, e se eventualmente existe uma justificação capaz de se sobrepor ao sacrifício e direitos, liberdades e garantias do proprietário, ou seja, caso isso não se verifique efetivamente, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA defendem que “as restrições podem vir a revelar-se injustificadas por violação dos princípios da adequação, necessidade e proporcionalidade”.¹¹

Posto isto, coloca-se a seguinte questão: verificados os pressupostos será que existirão mais restrições ao direito de propriedade privada, além das elencadas no artigo 62º, n.º 2 da CRP? O Acórdão n.º 695/2022 defende que “além da figura da expropriação, estão em causa outras formas de compressão do direito de propriedade privada, nomeadamente, a constituição de servidões administrativas e um direito de atravessamento ou ocupação de prédios particulares”.

⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital, *ibidem*; p. 802.

¹⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital, *ibidem*; p. 806.

¹¹ CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital, *ibidem*; p. 803.

Para além disso, o Acórdão n.º 471/2001, considera que “o facto de o texto constitucional não estabelecer restrições explícitas à propriedade privada não significa que elas não possam existir”. E por fim, RUI MEDEIROS entende que “quando o artigo 62.º contempla a propriedade “nos termos da Constituição”, isto significa, não tanto que ela só seja garantida dentro dos limites e dos termos previstos e definidos noutros lugares da Constituição, quanto que ela não é reconhecida aprioristicamente, como princípio independente e autossuficiente, sendo antes reconhecida e salvaguardada no âmbito da Constituição e em sintonia com os princípios, valores e critérios que a enformam”.¹²

Portanto, conclui-se seguindo o mesmo entendimento, que deve ser possível fazer uma interpretação extensiva da lei, permitindo assim a aplicação de outras figuras de restrição do direito de propriedade privada, e não somente as que estão elencadas na CRP como já foi referido anteriormente.

Porém, é importante ressaltar que só é possível chegar a esta percepção se houver uma justificação plausível, isto é, tendo em conta, principalmente, os princípios da adequação, necessidade e proporcionalidade, e consequentemente o pagamento de justa indemnização ao proprietário.

Apreciadas as possíveis restrições ao direito de propriedade privada, e recorrendo à disposição legal do artigo 62º n.º 1 da CRP, constata-se que “a todos é garantido o direito à propriedade privada”. Neste sentido, surge a ideia de uma vinculação social da propriedade, na medida em que, segundo o Acórdão n.º 695/2022, “Assegurar o respeito da dignidade humana continua a ser o fim da sociedade política. Só que essa dignidade é vista, não como liberdade do indivíduo isolado, mas sim como desenvolvimento da personalidade de pessoas concretas, integradas no corpo social e perante ele responsáveis, sendo, por isso, *(também) em relação a este* que se justificam os direitos que lhes são reconhecidos”.

Considera MIGUEL DE BRITO que “a propriedade enquanto direito fundamental serve duas funções diferentes: uma função pessoal e privada assegurando uma zona de liberdade para o indivíduo na esfera da atividade económica e uma função social e pública, no âmbito na qual, muito embora a propriedade seja individual e confira ao proprietário uma certa discricionariedade no que

¹² MEDEIROS, Rui, *Anotação sub artigo 62.º*, in *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo I, 2.ª ed., Coimbra, 2010, p. 1254, apud Acórdão n.º 695/2022 do TC, de 25 de outubro de 2022, proc. n.º 388/2021; Relator: José João Abrantes, disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt>

respeita ao seu uso, ela é ordenada ao bem comum da sociedade que a reconhece”.¹³

Face ao mencionado, entendemos que o direito de propriedade cumpre uma função social, que consiste em salvaguardar o interesse coletivo, e como tal deve prevalecer sobre a função individual. Todavia, a presente subordinação só deve ser aceite desde que se verifiquem os pressupostos constitucionais, ou seja, considerar que a função social seja aplicada de forma imediata, sem ter em conta os requisitos necessários para que se possa limitar a liberdade do proprietário, estar-se-ia a valorizar o interesse dos não proprietários em detrimento do interesse geral dos proprietários, não havendo assim uma relação de equilíbrio e compensação.

Portanto, e como refere ROBERTA DE FARIA, “a manifestação de liberdade individual da propriedade é temperada pela ideia de o Estado poderem exercer um controlo justificado, razoável e proporcionado do uso, de modo a garantir a salvaguarda do interesse geral, legítimo e relevante”.¹⁴

IV. Confronto entre o direito à habitação e o direito de propriedade privada

Analisados os direitos cruciais para o presente estudo, e chegados a este ponto, é inevitável afirmar que o Estado deve atuar como principal estrutura de poder e ação, desenvolvendo políticas de apoio que possibilitem uma melhoria das condições de acesso à habitação própria ou arrendada, tendo em conta a condição financeira de cada família.¹⁵ Como refere GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, este deve garantir o “fornecimento de terrenos urbanizados, crédito acessível à generalidade das pessoas, direito de preferência na aquisição da casa arrendada”, e ainda, “subsídios públicos às famílias mais carenciadas, criação de um parque imobiliário público com rendas limitadas”.¹⁶

¹³ BRITO, Miguel de, *A Justificação da Propriedade Privada numa Democracia Constitucional*, Almedina, 2007, pág.723, citado em ROBERTA DE FARIA, *O Direito à Propriedade Privada e o Direito de Construir: o falso embate entre a Constituição e as Políticas de Ordenamento do Território*, Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2018; pág.175 e 176.

¹⁴ FARIA, Roberta de, *O Direito à Propriedade Privada e o Direito de Construir: o falso embate entre a Constituição e as Políticas de Ordenamento do Território*, Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2018, pág.176, disponível em: <https://repositorio.ul.pt/>

¹⁵ Vide nº3 do artigo 65º da CRP.

¹⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital, *ibidem*; p. 836.

Surge, então, o conflito entre o direito à habitação e o direito à propriedade privada, que leva à seguinte dilema: qual dos direitos deve prevalecer? Considerando que ambos não são direitos absolutos, uma vez que o direito à propriedade privada é alvo de restrições e o direito à habitação não é um direito imediato, conforme *supra* referido, defendemos que não tem de existir uma cedência, isto é, o Estado, atendendo ao caso em concreto, deve assumir o papel de *regulador dos desequilíbrios sociais*,¹⁷ não contribuindo para a decadência da relação entre os não proprietários e os proprietários, que por sua vez, parte-se do princípio que o próprio tem de fomentar o equilíbrio com soluções que satisfaçam ambos os direitos.

Todavia, esta questão é bastante controversa, e como tal vejamos o seguinte Acórdão do Tribunal Constitucional,¹⁸ de 8 de abril de 1992, que se pronunciou sobre a denúncia do contrato de arrendamento para habitação do senhorio. Perante este caso, o tribunal considerou que tal denúncia era possível, se o senhorio necessitasse "do prédio para sua habitação ou para nela construir a sua residência",¹⁹ ou seja, nestes termos era justificável sobrepor o direito à propriedade privada do senhorio ao direito à habitação do inquilino, visto que existia um conflito entre um direito real sob o imóvel por parte do senhorio e um direito fundado num contrato de arrendamento por parte do inquilino. Acrescentou ainda, que por estarmos perante um dever do Estado, nomeadamente, assegurar a habitação ao inquilino, este não tem o direito a exigir habitação ao senhorio.

Posto isto, não obstante a decisão do Tribunal, é de ressaltar que nos dias de hoje existe um maior cuidado para com o inquilino, posto que a denúncia para habitação do senhorio está dependente de prova de necessidade de ocupação e de determinados requisitos, que constam do n.º 1 do artigo 1102º do Código Civil (CC). Para além disso, constata-se a procura por um equilíbrio entre o proprietário e o arrendatário, pois, em consequência da denúncia do contrato pelo senhorio, o arrendatário tem direito a uma indemnização correspondente a um ano de renda.²⁰

¹⁷ MALDONADO, Sónia, *Direito à Habitação como Direito Fundamental no contexto da etnia cigana* (Dissertação em Ciências Jurídico-Forenses, Universidade de Coimbra), p.17, disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/>

¹⁸ Acórdão n.º 151/92 do TC, de 8 de abril de 1992, proc. n.º 136/91; Relator: Messias Bento, disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt>

¹⁹ Vide artigo 69º, n.º 1, alínea a) do Decreto-Lei n.º 321-B/90 de 15 de outubro, hoje artigo 1101º do Código Civil.

²⁰ Vide artigo 1ª parte do n.º1 do artigo 1102º do Código Civil.

V. Casas devolutas

Em tempos de rutura, os cidadãos anseiam soluções que consigam combater a crise que se faz sentir no setor habitacional. Neste âmbito, o Governo português implementou o programa “Mais Habitação”,²¹ com o objetivo de proporcionar uma melhoria nas condições de acesso à habitação, através da aprovação de inúmeras medidas. Prosseguimos, por isso, com a análise da medida relativamente ao arrendamento coercivo de imóveis devolutos.

A classificação de imóveis devolutos decorre do artigo 2º, do Decreto-Lei n.º67/2019, de 21 de maio, que refere que um prédio urbano ou a fração autónoma que durante um ano se encontre desocupado é classificado como devolutos. E entende-se por desocupação: a) a inexistência de contratos em vigor com empresas de telecomunicações e de fornecimento de água, gás e eletricidade; b) a inexistência de faturação relativa a consumos de água, gás, eletricidade e telecomunicações; c) a existência cumulativa de consumos baixos de água e eletricidade, considerando-se como tal os consumos cuja faturação relativa não exceda, em cada ano, consumos superiores a 7 m³, para a água, e de 35 kWh, para a eletricidade; d) por fim, a existência de consumos superiores aos previstos, não afasta a possibilidade de o imóvel ser classificado como devolutos, designadamente através de vistoria.

Atendendo à alteração da redação do artigo 3º, do Decreto-Lei n.º 159/2006, de 8 de agosto, acrescenta-se que não se considera devolutos o prédio urbano ou fração autónoma integrado em empreendimento turístico ou inscrito como estabelecimento de alojamento local e, para além disso, cujos consumos previstos na alínea c) do n.º 2 do artigo 2.º não sejam atingidos devido a impedimento objetivo de utilização do imóvel, designadamente em virtude de disputa judicial quanto à respetiva posse, devido à verificação de qualquer dos fundamentos previstos no n.º 2 do artigo 1072.º do CC ou por motivos de formação, saúde, prestação de cuidados permanentes enquanto cuidador informal ou permanência em equipamento social, desde que devidamente comprovados.²²

Acresce ainda, segundo o n.º 4 do artigo 5º da Lei de Bases da Habitação,²³ que o não uso efetivo da habitação torna-se justificável por motivos de realização de obras devidamente autorizadas ou comunicadas, durante os prazos para elas definidos, ou a pendência de ações judiciais que impeçam esse uso. Neste contexto, colocados perante o cenário em que o proprietário pretenda disponibilizar o imóvel devolutos a um seu descendente que vai contrair matrimónio, será que

²¹ Lei n.º56/2023, de 6 de outubro.

²² Decreto-Lei n.º67/2019, de 21 de maio.

²³ Lei n.º 83/2019, de 03 de Setembro.

não é um motivo suficientemente justificativo para o não uso efetivo da habitação? Acreditamos que a disposição legal supramencionada não deixa ao proprietário espaço livre para a concretização da vontade individual.

VI. Arrendamento coercivo – Argumentos

O regime do arrendamento forçado,²⁴ de acordo com a Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro, é aplicável aos casos em que o proprietário ao dispor de um imóvel devoluto há mais de dois anos, e recusar a proposta de arrendamento do município competente territorialmente ou não se pronunciar no prazo de 90 dias a contar da sua receção, o respetivo município pode proceder ao arrendamento forçado do imóvel, por motivos de um dever de utilização e função social da habitação. Neste sentido, estabelece a alínea a) do n.º2 do artigo 14º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, que um dos deveres dos proprietários é precisamente “utilizar, conservar e reabilitar imóveis, designadamente, o edificado existente”.

Ora, assim sendo, verificamos que o dever legal de uso do imóvel está consagrado na lei desde 2014. Porém, com a aprovação da Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro, os proprietários passaram a dispor de um prazo para concretizar esse mesmo dever. Devido a esta alteração, sucedeu-se o levantamento de questões sobre a sua constitucionalidade.

Neste âmbito, o Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 421/2009, pronunciou-se sobre a venda forçada de imóveis não reabilitados, consagrada no Regime Jurídico da Reabilitação Urbana. Perante este caso, o tribunal considerou constitucional a aplicação da respetiva medida, invocando que apesar no disposto do artigo 62º da CRP não estar expressamente prevista a venda forçada, não implica que o legislador ordinário esteja proibido de aplicar a mesma, isto é, deve criar instrumentos de maneira a contribuir para a satisfação do direito à habitação, através da restrição do direito de propriedade privada.

JOÃO MIRANDA, considera que “a emergência que se vive no acesso à habitação justifica a adoção de medidas contra o incumprimento de deveres urbanísticos dos proprietários (...). Se a Constituição já consente a expropriação ou a requisição por utilidade pública de imóveis devolutos (...) deve permitir, também e por maioria de razão, um meio menos ablativo da propriedade privada, como é o arrendamento forçado de imóveis devolutos”.²⁵

²⁴ Vide artigo 108º-C, n.º4 da Lei n.º56/2023, de 6 de outubro.

²⁵ MIRANDA, João (2023), *O arrendamento compulsivo de casas devolutas é constitucional?* (Visão: Site de Notícias da Atualidade Nacional e Internacional), disponível em: <https://visao.pt/>

BACELAR GOUVEIA, interpreta o arrendamento coercivo como um atentado à liberdade de dispor e administrar a propriedade, ainda que o próprio direito de propriedade privada exerça uma função social, ou seja, a única forma de prosseguir com a presente limitação da vontade individual do proprietário é revelarem-se situações de exceção que obriguem a uma intervenção administrativa, a título de exemplo, o alojamento de desalojados, por sua vez, vítimas de um sismo, ou o enfrentamento de uma crise económica grave.²⁶

Contrariamente, PAULO OTERO defende que “qualquer mecanismo de arrendamento compulsivo traduzir-se-á sempre numa violação excessiva e, por isso, desproporcional do núcleo essencial do direito de propriedade privada”, além disso, “consubstancia uma medida análoga a uma expropriação e, se não for acompanhada de uma justa indemnização a pagar pelo Estado, traduzir-se-á, materialmente, num ato de confisco (temporário) da propriedade privada”.²⁷

Ora, analisado o regime de arrendamento coercivo de imóveis devolutos, com o devido respeito por opinião diversa, seguimos o entendimento de BACELAR GOUVEIA, na medida em que não restam dúvidas que a função social está intimamente ligada ao direito de propriedade privada, portanto, em nome da dignidade humana deve existir uma obrigatoriedade e preocupação em criar soluções que consigam resolver o problema habitacional que se faz sentir nos dias de hoje, por meio da limitação da liberdade do proprietário da propriedade privada, desde que se apresente *a priori* uma justificação plausível, atendendo aos princípios da adequação, necessidade e proporcionalidade, e consequentemente o pagamento de justa indemnização ao proprietário.

Deste modo, perguntamo-nos: será que o arrendamento coercivo viola os princípios supramencionados? Face a uma situação de emergência habitacional, entendemos que a habitação é uma justificação suficientemente plausível para que o legislador possa limitar o direito de propriedade privada, mediante a adoção de medidas capazes de promover uma melhoria no acesso à habitação, desde que as mesmas sejam implementadas segundo o equilíbrio que deve existir entre ambos os direitos fundamentais em questão.

A medida imposta pelo Governo no pacote “Mais Habitação” – o arrendamento coercivo –, traduz-se na utilização dos imóveis devolutos, independentemente

²⁶ GOUVEIA, Jorge Bacelar, (2023), *Juristas dizem que arrendamento coercivo é inconstitucional* (ECO Advocatus), disponível em: <https://eco.sapo.pt/advocatus/>

²⁷ OTERO, Paulo (2023), *O arrendamento compulsivo de casas devolutas é constitucional?* (Visão: Site de Notícias da Atualidade Nacional e Internacional), disponível em: <https://visao.pt/>

da vontade individual dos proprietários, através da intervenção coerciva do Estado. Desta forma, a presente medida é uma restrição excessiva, uma vez que elimina na totalidade o direito à propriedade privada evidenciando consequentemente dois resultados: ou o imóvel devoluto é utilizado pois o proprietário foi pressionado pelo Estado ou o imóvel devoluto é utilizado pelo Estado recorrendo ao arrendamento coercivo. Além disso, apresenta-se como uma restrição irrazoável, pois existe a possibilidade de proporcionar a habitação recorrendo a outras soluções, como por exemplo, promover benefícios fiscais na construção e reabilitação privada dos imóveis, a redução da tributação das rendas, entre outras. Posto isto, colocando-se a eventual impossibilidade de recorrer às soluções apresentadas, segundo o artigo 1º do Projeto de Herrenchiemsee, “o Estado existe para a pessoa, não a pessoa para o Estado”,²⁸ logo o próprio tem primeiramente o dever de utilização do seu património devoluto.

Assim sendo, pelas razões mencionadas o arrendamento coercivo afigura-se como uma restrição injustificável por violação dos princípios da adequação, necessidade e proporcionalidade.

VII. Conclusão

De forma a concluir o presente estudo, resta-nos afirmar que estamos perante um tema de extrema importância que, inevitavelmente, acaba por abranger todos os cidadãos, sejam estes proprietários, arrendatários, ou, ainda, pessoas que necessitam de um espaço para usufruir.

Ora, verificando-se um cenário de dificuldade em ter acesso a uma habitação condigna, surge a necessidade de recorrer aos direitos constitucionalmente consagrados, isto é, ao direito à habitação e ao direito à propriedade privada, de maneira a implementar soluções estáveis e eficazes. Neste sentido, tivemos a oportunidade de visualizar que ambos os direitos não são absolutos, e o que se pode constatar é um possível “conflito por opção”, visto que o Estado detém uma função essencial de regulador dos desequilíbrios sociais e, ainda assim, implementa soluções como o arrendamento coercivo, que contribui para um detrimento da relação entre os proprietários e os arrendatários.

Assim sendo, podemos concluir que antes de se limitar a liberdade individual é fundamental ponderar: será que existe uma justificação plausível? A medida implementada vai ao encontro dos princípios da adequação, necessidade e proporcionalidade? Em consequência da possível limitação da vontade individual será atribuída uma indemnização ao indivíduo prejudicado? Havendo uma res-

²⁸ Acórdão n.º 695/2022 do TC, de 25 de outubro de 2022, proc. n.º 388/2021; Relator: José João Abrantes, disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt>

posta afirmativa, acreditamos que as soluções a implementar priorizam a harmonia e não uma sobrevalorização de um direito em detrimento do outro.

Bibliografia consultada

- AMARAL, Maria Lúcia. Responsabilidade do Estado e dever de indemnizar do legislador; Coimbra; 1998.
- 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 Privada numa Democracia Constitucional; Almedina; 2007.
- CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa Anotada; vol. I; 4.ª edição; Coimbra; 2014.
- FARIA, Roberta de (2018). O Direito à Propriedade Privada e o Direito de Construir: o falso embate entre a Constituição e as Políticas de Ordenamento do Território; Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; disponível em: <https://repositorio.ul.pt/>
- FURTADO, Pinto. Manual do Arrendamento Urbano; 3ª edição; Coimbra; 2001.
- MALDONADO, Sónia (2016). Direito à Habitação como Direito Fundamental no contexto da etnia cigana (Dissertação em Ciências Jurídico-Forenses, Universidade de Coimbra); disponível em: <https://estudogeral.uc.pt>
- MEDEIROS, Rui. Anotação sub artigo 62.º, in “Constituição Portuguesa Anotada; tomo I; 2.ª edição; Coimbra; 2010.

Legislação consultada

- Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia
- Código Civil (CC)
- Constituição da República Portuguesa (CRP)
- Declaração Universal dos Direitos do Homem
- Decreto-Lei n.º 67/2019, de 21 de maio
- Ficha Informativa N.º 21 das Nações Unidas
- Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro
- Lei n.º 31/2014, de 30 de maio
- Lei n.º 83/2019, de 03 de setembro
- Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro
- Pacto Internacional Sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais

Jurisprudência consultada

- Acórdão n.º 151/92 do TC, de 8 de abril de 1992, proc. n.º 136/91; Relator: Messias Bento, disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt>
- Acórdão n.º 649/99 do TC, de 24 de novembro de 1999, proc. n.º 155/99; Relator: Bravo Serra, disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt>
- Acórdão n.º 471/2001 do TC, de 24 de outubro de 2001, proc. n.º 666/99; Relator: Alberto Tavares da Costa, disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt>
- Acórdão n.º 491/2002 do TC, de 26 de novembro de 2002, proc. n.º 310/99; Relator: Paulo Mota Pinto, disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt>
- Acórdão n.º 374/2002 do TC, de 26 de setembro de 2002, proc. n.º 321/01; Relator: Alberto Tavares da Costa, disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt>
- Acórdão n.º 421/2009 do TC, de 13 de agosto de 2009, proc. n.º 421/2009; Relator: Maria Lúcia Amaral, disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt>
- Acórdão do TCAS, de 15 de fevereiro de 2018, proc. n.º 1299/17.9BELSB; Relatora: Catarina Jarmela, disponível em: <https://www.dgsi.pt>
- Acórdão n.º 299/2020 do TC, de 16 de junho de 2020, proc. n.º 984/2018; Relator: Lino Rodrigues Ribeiro, disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt>
- Acórdão n.º 695/2022 do TC, de 25 de outubro de 2022, proc. n.º 388/2021; Relator: José João Abrantes, disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt>



INSTITUTO SUPERIOR
MANUEL TEIXEIRA GOMES

