

Parecer N.º	DSAJAL 147/18
Data	17 de maio de 2018
Autor	Ricardo da Veiga Ferrão

Temáticas abordadas	Contrato de arrendamento Subarrendamento Habitação social
----------------------------	---

Notas

Solicita o Presidente da Câmara Municipal de[X], por ofício n.º, de 26 de de 2018, a emissão de parecer sobre a seguinte questão:

Em meados do ano transato, esta Autarquia foi confrontada com uma situação de emergência social, motivada pelo desalojamento de um agregado familiar, composto por 10 pessoas, incluindo 4 crianças com idades compreendidas entre os 2 e os 13 anos, devido à ocorrência de um incêndio, que destruiu por completo a habitação que ocupavam.

Face ao exposto e na sequência da informação elaborada pela Divisão de Desenvolvimento e Saúde da Câmara Municipal, o assunto foi remetido ao Departamento Administrativo, Jurídico e Financeiro para análise, tendo sido, a final, elaborada a informação, datada de 19.04.2017, da qual se anexa cópia para os devidos efeitos, concluindo-se pela possibilidade da Câmara Municipal de [X]. no limite e no respeito integral dos poderes conferidos pelo proprietário, maxime através de outorga de contrato de arrendamento, arrendar e, após. subarrendar um prédio para fins de habitação social, ao abrigo do regime constante da Lei 81/2014, de 19 de Dezembro.

No entanto, atendendo ao carácter controvertido da matéria, em nome da certeza e da segurança jurídicas que se impõem, roga-se junto de V. Exa. que, tão breve quanto possível, a entidade que V. Exa. superiormente dirige proceda à apreciação da legalidade e do mérito da atuação preconizada e emita parecer jurídico sobre a questão em apreço.

Como nele se refere, acompanhavam o ofício informação dos Serviços Jurídicos do Departamento Administrativo, Jurídico e Financeiro da Câmara Municipal bem como o longo parecer da Directora desse mesmo Departamento, que sobre aquela recaiu.

A referida informação é do seguinte teor:

Informação n.º: [0000]/DP/SJ/2017

Data: 17/.../2017

Assunto: Locação de imóvel para alojamento de família

I - Foi remetido a este Departamento Administrativo, Jurídico e Financeiro o expediente que vai junto, capeado por informação elaborada pela Divisão de Desenvolvimento Social e Saúde, DDSS, contendo proposta de alojamento temporário para o agregado familiar de[A], por motivo de situação de emergência decorrente de incêndio.

Conforme consta da informação, trata-se de um agregado familiar constituído por 10 pessoas de etnia cigana, que se viram privadas de habitação na sequência de incêndio ocorrido no dia 29 de Março do corrente ano, nas construções abarracadas em que viviam, situadas no logradouro da casa n.º 9 do Bairro Social da [Z], constituído por nove habitações propriedade desta Câmara Municipal. Na altura, na sequência de diligências levadas a efeito por técnicos da DDSS, da Delegação de [X] da Cruz Vermelha e da Santa Casa da Misericórdia, com o objectivo de acorrer à situação de emergência em que ficou a família, conseguiu-se alojar os seus membros no Parque de Campismo do [.....].

A Câmara Municipal não possui qualquer habitação devoluta e não terá sido possível encontrar disponibilidade para eventual arrendamento no mercado privado de habitação. Assim sendo, vem a DDSS propor que a Câmara Municipal tome de arrendamento uma habitação propriedade da Santa Casa da Misericórdia, situada na Rua do [N], n.º 106, em [...], S. [...], da União de Freguesias de [X], com o objectivo de nele alojar a referida família.

Fundamentam a proposta, por analogia, no disposto no n.º 1 do art 14.º da Lei n.º 81/2014, de 19 de Dezembro e no disposto no art. 13.º do Regulamento de Acção Social do Município de [X], RAS.....,

2 - Enquadramento legal

a) Nos termos do disposto no art. 23.º do Anexo I da **Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro**, que estabelece, nomeadamente, o regime jurídico das autarquias locais, constituem atribuições dos municípios a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das suas populações, designadamente nas áreas da acção social e habitação, competindo-lhes, nesse domínio, participar na prestação de serviços e prestar apoio a pessoas em situação de vulnerabilidade, nomeadamente em parceria com as entidades competentes da administração central e com instituições particulares de solidariedade social, em condições constantes de regulamento municipal, conforme alínea v) do art. 33.º.

No exercício das suas atribuições e competências o Município de [X] aprovou e tem em vigor um Regulamento de Acção Social do Município de [X] – RAS.... - que define medidas de apoio a conceder pela Câmara Municipal a indivíduos e famílias residentes na área do Município, com o objectivo de contribuir para a promoção da qualidade de vida dos cidadãos e da coesão social.

As condições de acesso aos benefícios previstos constam dos artigos 2.º a 10.º do Regulamento, nos quais se encontram definidos os conceitos subjacentes à aplicação e concessão dos benefícios, as normas que enformam a instrução e avaliação das candidaturas, as causas de exclusão, os deveres e direitos dos beneficiários dos apoios.

Em matéria de habitação o RAS.... prevê, no seu Título II, Apoio à Habitação, no Capítulo I, a atribuição de habitação, nos termos da legislação aplicável, no Capítulo II, a concessão de apoio ao arrendamento para habitação, que consiste na atribuição de uma comparticipação financeira para o valor da renda e, no Capítulo III, a concessão de apoio para a recuperação e

melhoria de condições de habitação própria.

b) O regime jurídico da habitação social, aplicável aos municípios, está consolidado hoje no **DL n.º 797/76, de 6 de Novembro**, que criou os serviços municipais de habitação, ainda parcialmente em vigor, **DL n.º 385/89, de 8 de Novembro** e **DL n.º 110/85, de 17 de Abril**, diplomas relativos à promoção de habitação social por arrendamento em regime de renda apoiada e **Lei n.º 81/2014 de 19 de Dezembro**, que estabelece o regime do arrendamento apoiado para habitação, aplicável a todas as habitações detidas pelas autarquias locais e regula a atribuição de habitações, no âmbito do mesmo regime.

Do regime em vigor resulta que a missão dos municípios nesta área consiste na atribuição de fogos de habitação social a famílias carenciadas, em regime de arrendamento, em assegurar a gestão e conservação do respectivo parque habitacional, promover programas de construção e recuperação de fogos, divulgar informação nesta matéria.

À atribuição de habitações sociais deverá efectuar-se mediante concursos públicos aos quais se podem candidatar os cidadãos que preenchem as condições previstas na já citada Lei n.º 81/2014, de 19 de Dezembro, (com a redacção da Lei n.º 32/2016, de 24 de Agosto), admitindo-se excepções a este

regime de atribuição em situações de emergência e ou temporárias, designadamente decorrentes de desastres naturais e calamidades ou outras situações de vulnerabilidade e emergência social e perigo físico ou moral para as pessoas, nos termos constantes do art. 14.º.

No exercício das suas competências e atribuições nas áreas da habitação e da acção social, o Município de [X] tem adquirido e procedido à construção de imóveis destinados à habitação, fazendo parte do seu património, vários fogos destinados a habitação social que são atribuídos em regime de arrendamento a famílias carenciadas do nosso Município, mediante concursos realizados nos termos da legislação em vigor.

c) As autarquias locais, como todas as entidades de direito público, estão sujeitas, na sua actuação, ao cumprimento da lei e dos princípios gerais de direito, nomeadamente o princípio da legalidade da actuação da administração e o princípio da igualdade.

O princípio da legalidade impõe a prevalência da lei e do direito, obrigando à conformidade legal dos actos praticados e impõe a precedência da lei como fundamento dos mesmos actos que se têm de conformar nos limites legalmente consagrados, nomeadamente no que concerne à competência da entidade ou do órgão para a prática do acto.

O princípio da igualdade vincula a Administração Pública à não discriminação, positiva ou negativa, dos cidadãos. Corolário deste princípio é o da auto vinculação da Administração, associado ao princípio da imparcialidade, que implica que os seus poderes discricionários devam ser concretizados segundo os mesmos critérios, medidas e condições relativamente a todos os particulares em idêntica situação.

3 - A proposta apresentada pela- DDSS - que o Município tome de arrendamento uma habitação a entidade terceira, com o objectivo de nela alojar esta família1 - não pode ser

concretizada, por consubstanciar uma actuação ilegal por parte do Município².

Na verdade, a concretizar-se, esta situação consubstanciará tratamento diferenciado desta família relativamente a muitas outras famílias em situação idêntica, se não pior, que continuam a aguardar, em lista de espera, por uma habitação social, estando a Câmara Municipal a violar o princípio da igualdade, que, no caso, a obrigaria a dar tratamento igual à população carenciada e com necessidades de habitação condigna.

Por outro lado, cos termos da legislação em vigor, as câmaras municipais apenas têm competência para dar de arrendamento, no âmbito do apoio social, imóveis que sejam de sua propriedade ou estejam sob sua administração, não existindo qualquer norma que lhes permita tomar de arrendamento imóveis no mercado habitacional privado, como a DDSS propõe, com a finalidade de os subarrendar ou por outra forma neles alojar pessoas em situação de vulnerabilidade.

Acresce que face ao regime jurídico em vigor, no que concerne ao regime de habitação social e às competências e atribuições das câmaras municipais, com relevo para o disposto na alínea v) do n.º 1 do art. 33.º do Anexo I da Lei n.º 75/2013 e ao disposto na Lei n.º 81/2014, de 19 de Dezembro, somos de parecer que as câmaras municipais apenas podem atribuir habitações sociais mediante concurso, ou mediante o regime excepcional previsto no art. 14.º deste último diploma, sempre mediante regras constantes de regulamento. Em qualquer das situações, só podem ser atribuídos imóveis que sejam de sua propriedade.

4 – Face a tudo o exposto e em conclusão, somos de parecer que a Câmara Municipal não pode aprovar a proposta apresentada pela DASS, sob pena de praticar acto ferido de vício de ilegalidade, por inexistência de norma legal habilitante.

No entanto, tendo-se já encontrado uma habitação que satisfaz os requisitos necessários ao alojamento da família, a edificação pertencente à Santa Casa da Misericórdia, poderá esta celebrar contrato de arrendamento com o representante da família, podendo posteriormente a Câmara Municipal conceder apoio financeiro à família, para ajuda no pagamento da renda, nos termos e condições constantes do RAS.....

¹ Subsidiariamente, referiremos o seguinte:

- na informação da DASS tenta-se justificar a proposta com o argumento de que a situação da família, constituída por dez pessoas, desalojadas das suas habitações que foram destruídas por incêndio, com um rendimento per capita muito baixo, configurando uma situação de necessidade habitacional urgente, justificaria que o Município tornasse de arrendamento uma habitação a entidade terceira, com o objectivo de nela alojar esta família, por analogia com o disposto no n.º 1 do art. 14.º da lei n.º 81/2014, que, nessas situações permite a atribuição de habitações sem sujeição a concurso. Ora, a analogia é um princípio básico do direito, a que se recorre para a integração das lacunas da lei e que assenta na exigência fundamental de igualdade, por conduzir a um tratamento igual de casos semelhantes. A interpretação/integração da lei por analogia funda-se na semelhança ente um caso contemplado e regulado na lei é um caso omissis. Compreende-se, portanto, que não tem valimento apelar-se à analogia, numa situação que contraria a lei;

- a sugestão da DDSS de consideração da celebração do contrato proposto com a SCM como um apoio a esta instituição no âmbito do Programa Municipal de Apoio ao Associativismo é hipótese incongruente, não só porque não

estamos perante um apoio à SCM mas também porque se trata de questão absolutamente alheia aos objectivos do Programa/regulamento de apoio ao associativismo.

^{2,3} Neste sentido. Parecer Jurídico n.º 4/2014, da CCDR LVT.

Já no Parecer da Directora do Departamento Administrativo, Jurídico e Financeiro diz-se o seguinte:

Parecer

Exm.º. Senhor Vereador Dr.[B]

Através da Informação nº [000], de 11.....2017, registada no Sistema de Gestão Documental sob o nº [0000], de 11.....2017, elaborada pela Divisão de Desenvolvimento Social e Saúde, referente ao assunto *Fundamentação de proposta de realojamento, com carácter temporário, para o agregado familiar de* [A], por motivo de situação de emergência decorrente de incêndio, que, por razões, de economia processual, aqui se dá por integralmente reproduzida para todos os devidos efeitos, foi efetuado o enquadramento do assunto e da situação socioeconómica e habitacional aos três núcleos familiares, assim como analisados os respetivos indicadores socioeconómicos e habitacionais, emitindo-se parecer, a final, tendente à ulterior análise jurídica destinada a verificar a possibilidade de realojamento do agregado familiar, composto por 10 pessoas, incluindo 4 crianças com idades compreendidas entre os 2 e ao 13 anos.

A premência do realojamento temporário e precário, decorrente de destruição total da habitação ocupada, incluindo o recheio, por um incêndio ocorrido na manhã do dia 29.00.2017 (em resultado de curto circuito relatado), é qualificada como urgente e emergente, não possuindo o Município de [X] qualquer habitação própria devoluta apta a sua concretização imediata ou a breve prazo, o que motivou a permanência do agregado familiar, consentida pela Direção do Parque de Campismo do [.....], com espírito de colaboração, liberalidade e sentido cívico e de solidariedade social, até ao dia 12.04.2017, naquelas instalações (em 2 bungalows). Esgotadas todas as demais hipóteses intensamente prosseguidas com a colaboração de várias entidades locais, foi possível encontrar uma habitação de que a Santa Casa da Misericórdia de [X] é proprietária, com capacidade estrutural e condições físicas dignas e aptas à instalação temporária do agregado familiar, mediante a outorga de instrumento jurídico adequado, pugnando-se pela celebração de contrato de arrendamento (sem excluir a possibilidade de comodato) com o Município de [X] que, por sua vez, celebrará, com o agregado familiar, contrato conformado e no respeito pelos limites dos poderes conferidos pela proprietária.

A Divisão de Desenvolvimento Social e Saúde pugna pelo enquadramento do realojamento precário e transitório do agregado familiar no referido prédio, invocando a aplicação analógica do artigo 14º da Lei 81/2014, de 19 de Dezembro, na redação atual [que prevê um regime excecional acesso a habitação em regime de arrendamento apoiado], tanto mais que se encontram reunidos os requisitos de admissibilidade constantes do referido diploma legal e do Regulamento de Ação Social do Município de [X] [adiante

designado RAS.....], sendo o rendimento mensal per capita dos três núcleos familiares que integram o agregado familiar inferior ao Indexante dos Apoios Sociais (IAS - € 421,32), traduzindo a situação de (grave e vulnerável) carência social e insuficiência económica e de pobreza.

Por despacho proferido pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal, de 12.00.2017, que manifestou a concordância com o parecer emitido pela Exma. Senhora Vereadora Dra. Ana Cunha, em 11.00.2017, no sentido de emissão de parecer jurídico, o assunto foi remetido ao Departamento Administrativo, Jurídico e Financeiro, com a menção de "Muito urgente".

Em conformidade e mediante despacho por nós emitido, foi elaborada a Informação nº [000] /DP/SJ/2017, de 17.00.2017, pela Técnica Superior Jurista, Dra.[C], na qual, efetuado o enquadramento de facto e percorridos sumariamente os diplomas legais aplicáveis, conclui em sentido desfavorável ao proposto, por considerar que:

"(...) a concretizar-se, esta situação consubstanciaria tratamento diferenciado desta família relativamente a muitas outras famílias em situação idêntica^ se não pior, que continuam a aguardar, em lista de espera, por uma habitação social, estando a Câmara Municipal a violar o princípio da igualdade, que, no caso, a obrigaria, a dar tratamento igual à população carenciada e com necessidades de habitação condigna.

Por outro lado, nos termos da legislação em vigor, as câmaras municipais apenas têm competência para dar de arrendamento, no âmbito do apoio social, imóveis que sejam de sua propriedade ou estejam sob sua administração, não existindo qualquer norma que lhes permita tomar de arrendamento imóveis no mercado habitacional privado, como a DDSS propõe, com a finalidade de os subarrendar ou por outra forma neles alojar pessoas em situação de vulnerabilidade.

Acresce que, face ao regime jurídico em vigor, no que concerne ao regime de habitação social e às competências e atribuições das câmaras municipais, com relevo para o disposto na alínea v) do nº 1 do artigo 33º do Anexo I da Lei 75/2013, de 12 de Setembro e ao disposto na Lei 81/2014, de 19 de Dezembro, somos de parecer que as câmaras municipais apenas podem atribuir habitações sociais mediante concurso, ou mediante o regime excepcional previsto no artigo 14º deste último diploma, sempre mediante regras constantes de regulamento. Em qualquer, das situações, só podem ser atribuídos imóveis que sejam de sua propriedade".

Sugere, a final, que "tendo-se já encontrado uma habitação que satisfaz os requisitos necessários ao alojamento da família, a edificação pertencente à Santa Casa da Misericórdia, poderá esta celebrar contrato de arrendamento com representantes da família, podendo posteriormente a Câmara Municipal conceder apoio financeiro à família, para ajuda no pagamento da renda, nos termos e condições constantes do RAS.....".

Ora, não obstante seguirmos de perto a análise efetuada quanto aos diplomas legais convocados - em concreto a Lei 75/2013, de 12 de Setembro [cfr. artigos 23º, 1 e 2, h) e 33º, 1, v) do Anexo I], o Decreto-lei 797/76, de 6 de Novembro, na parte que se mantém em vigor (foi revogada a parte relativa à atribuição das habitações), o Decreto-lei 385/89, de 8 de

Novembro, o Decreto-lei 110/85, de 17 de Abril, a Lei 81/2014, de 19 de Dezembro [estabelece o novo regime do arrendamento apoiado para habitação] e o RAS..... -, a par do Decreto-lei 80/2014, de 19 de Dezembro [estabelece o regime de renda condicionada dos contratos de arrendamento para fim habitacional], a posição assumida na Informação jurídica elaborada não merece o nosso integral acolhimento, assente, no essencial, no seguinte:

- O entendimento explanado é conforme à interpretação interna efetuada na vigência dos invocados diplomas legais, mas em momento anterior à publicação e entrada em vigor das Leis 80/2014 e 81/2014, de 19 de Dezembro - momento temporal que se insere, inclusive e outrossim, o citado Parecer Jurídico nº 4/CCDR LVT/2014 -, tendo este último diploma legal revogado o Decreto-lei 21/2009, de 20 de Maio, que regulava o arrendamento para fins sociais, sendo certo que a situação *sub iudice* não é suscetível de se subsumir, *neste momento e contexto*, por razões de *oportunidade e premência*, na tipologia de respostas preconizadas no âmbito da aplicação de programas específicos existentes, incluindo parcerias entre os Municípios e a Administração Central (ou outras entidades, nomeadamente no âmbito do mercado social de arrendamento), destinadas a apoio e estabelecimento das condições de alojamento de famílias em situação de especial vulnerabilidade social. O que, em todo o caso e por si, não afasta liminarmente a leitura efetuada no referido parecer jurídico da CCDR LVT quanto ao âmbito das competências atribuídas às Câmaras Municipais para "(...) *prestar apoio a pessoas em situação de vulnerabilidade, em parceria com as entidades competentes da administração central e com instituições particulares de solidariedade social, nas condições constantes de regulamento municipal*" (artigo 33º, 1, v) do Anexo I da Lei 75/2013, de 12 de Setembro), quando conjugado com a alínea ee) do mesmo artigo que lhes comete a tarefa de "*gerir instalações, equipamentos (...) e recursos físicos integrados no património do município ou colocados, por lei, sob administração municipal*". Trata-se, *tão só*, da delimitação do respetivo âmbito de intervenção, aplicável in casu quando estejam em causa imóveis ou fogos sociais de que os Municípios sejam proprietários ou que estejam colocados, por lei, sob a sua administração.

Ora, o âmbito de aplicação da Lei 81/2014, de 19 de Dezembro [que estabelece o regime do arrendamento apoiado para habitação e regula a atribuição de habitações neste regime] – diploma publicado e cuja entrada em vigor ocorreu após a publicação e entrada em vigor da Lei 75/2013, de 12 de Setembro - encontra-se previsto no seu artigo 2º, 1, aí podendo ler-se que "*O arrendamento apoiado é o regime aplicável às habitações detidas, a qualquer título, por (...) autarquias locais, (...) que por elas sejam arrendadas ou subarrendadas com rendas calculadas em função dos rendimentos dos agregados familiares a que se destinam*". Daqui se infere que, pese embora o regime regra e o caminho histórico dos diplomas legais em matéria de habitação social aponte para o escopo primordial do legislador de disciplina jurídica do parque habitacional do Estado ou de outras entidades públicas [leia-se, de que são proprietários], salvo melhor opinião, a legislação específica que regula atualmente a matéria não exclui de per si a admissibilidade - abrindo antes essa possibilidade - de subarrendamento de habitações por eles detidas, a qualquer título [neste caso, leia-se, em virtude de contrato de arrendamento por eles celebrado com o proprietário], sujeitando-as ao regime de renda

apoiada, desde que observados os requisitos legais e regulamentares definidos para a respetiva atribuição. O conceito de *detenção* traduz a apreensão física (ou poder de facto) sobre uma coisa corpórea, em nome de outrem, não gerando posse por expressa determinação legal, antes subentendendo que o titular (proprietário ou possuidor pleno do bem, enquanto titular de um direito real), confere a outrem, na sua dependência e nos limites dos poderes lhe comete, a possibilidade de dispor do bem.

Assim, sem embargo, de opinião diversa, é nossa convicção que, pese embora em situações que não constituirão a regra e desde que devidamente justificadas, não está a Câmara Municipal impedida de, no limite e no respeito integral aos poderes conferidos pelo proprietário, maxime através de outorga de contrato de arrendamento, subarrendar um prédio para fins de habitação social, ao abrigo do regime constante da Lei 81/2014, de 19 de Dezembro.

- Na falta de regulamentação municipal sobre a matéria, não constando do RAS.... [que também é anterior à publicação e entrada em vigor da Lei 81/2014, de 19 de Dezembro] qualquer disposição destinada a disciplinar a atribuição de habitações em regime de arrendamento apoiado no Município de [X] - os trabalhos preparatórios para à elaboração do projeto encontram-se em curso, conforme informação colhida junto da Divisão de Desenvolvimento Social e Saúde -, sendo despicienda (porque aqui inaplicável por âmbito diverso) a invocação justificativa das disposições do Título H - Apoio à Habitação, atenta a factologia descrita, no trilho da obediência ao regime legal vigente, não se afigura *ilegal e desprovida de mérito* a chamada à *colação, in casu*, do disposto no artigo 14º, que consagra um regime excecional [sem invocação de qualquer aplicação analógica ou supletiva] - e como tal, não sujeito à observância das regras gerais e procedimentos concursais ínsitos aos artigos 7º e seguintes – de atribuição de habitações sociais. Dispõe aquela norma que, "1 - *Têm acesso à atribuição de habitações em regime de arrendamento apoiado os indivíduos e os agregados familiares que se encontrem em situação de necessidade habitacional urgente e ou temporária, designadamente decorrente de desastres naturais e calamidades ou de outras situações de vulnerabilidade e emergência social e perigo físico ou moral para as pessoas, incluindo as relativas a violência doméstica, não sendo aplicáveis as disposições do presente regime que sejam incompatíveis com a natureza da situação, incluindo as disposições da subsecção anterior [ou seja, Procedimentos de atribuição]. 2 - Nos casos previstos no número anterior, as condições de adequação e de utilização das habitações são definidas pela entidade locadora em função da situação de necessidade habitacional que determina a respetiva atribuição*".

Pelo exposto, alvitra-se que a descrição fática e a fundamentação exarada na Informação nº [000], de 11.00.2017, da Divisão de Desenvolvimento Social e Saúde, aqui reproduzidas, são suficientes e aptas a demonstrar a situação de necessidade habitacional urgente (e temporária ou precária) de corrente de uma catástrofe ou *calamidade* não dominada ou controlável pela vontade humana (incêndio), que determinou o elevado agravamento da situação (já muito frágil) de vulnerabilidade e emergência social dos três núcleos que integram o agregado familiar de [A], colocando-os em perigo físico e

moral, no limiar da dignidade de vida, inexistindo, neste momento e a curto prazo, esgotadas todas as possibilidades, qualquer outra alternativa de realojamento para além da aqui propugnada, mediante a intervenção coordenada e com elevado sentido de responsabilidade social e de proximidade da Câmara Municipal e da Santa Casa da Misericórdia de [X]. Não se olvida que o agregado familiar residia em construção edificada em terreno camarário, no logradouro do Bairro Social da [Z], em [X].

- O carácter excecional da situação descrita justifica, na nossa ótica, a não violação ou postergação do princípio da igualdade, pela inexistência de outras situações análogas, urgentes e emergentes e com causas próximas, não se afastando, tudo ponderado, em todo o caso, a exigência de eventual tratamento equitativo e justo, pela Câmara Municipal, caso outras ocorrências o determinem, reclamem e exijam. E também aventado o cumprimento e respeito dos demais princípios gerais de direito que regem a atuação administrativa, consagrados nos artigos 3º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo, em que sobressaem os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos, da boa administração, da proporcionalidade, da justiça e razoabilidade, da imparcialidade e da colaboração com os particulares.

- Por último, regista-se que, na nossa opinião, também não é despicienda a menção efetuada pela Divisão de Desenvolvimento Social e Saúde ao eventual e hipotético enquadramento do valor a pagar, a título de renda, à Santa Casa da Misericórdia de [X], no âmbito das "Respostas às necessidades da comunidade e/ou situações de emergência social/Proteção civil", ao abrigo do Programa de Apoio ao Associativismo Social constante do Regulamento Municipal de Apoio ao Associativismo do concelho de [X], prosseguindo a estatuição da referida medida regulamentar escopo análogo ao aqui exposto, admitindo-se, em todo o caso, a sua não consideração, nesta sede, atenta o carácter pontual, o valor (máximo) implicado e previsto e a sua não inclusão na candidatura apresentada, em função do momento temporal da ocorrência.

Nos termos das negociações efetuadas, deverá ser fixado o prazo de vigência do contrato de arrendamento a celebrar com a Santa Casa da Misericórdia de [X], que deverá revestir carácter temporário e precário, restringindo-se ao estritamente necessário para a resolução da situação de emergência social, assim como o valor mensal da renda a pagar.

O valor da renda a pagar pelos subarrendatários deverá obedecer ao previsto legalmente para o regime de arrendamento apoiado.

Perante o que aqui fica exposto e a merecer acolhimento tudo o que fica dito e é demonstrado, à guisa de fundamentação de facto e em matéria de verificação do cumprimento dos requisitos de acesso ao apoio, na Informação nº [000], de 11.00.2017, da Divisão de Desenvolvimento Social e Saúde, propõe-se que o assunto seja remetido a reunião da Câmara Municipal, a fim de ser deliberado reconhecer que a situação de urgência e emergência de necessidade de habitação social descrita é suscetível de se enquadrar no artigo 14º da Lei 81/2014, de 19 de Dezembro, autorizando-se, em conformidade, a celebração, a título excecional e temporário ou precário, de um contrato de arrendamento entre o

Município de [X] e a Santa Casa da Misericórdia de [X], fixando-se o prazo (necessariamente muito reduzido) e o valor da renda, com vista à subsequente outorga de contrato de subarrendamento com o representante do agregado familiar de [A], no respeito pelos limites e poderes conferidos pela entidade locadora e expressos naquele contrato, sujeitando-o ao regime de arrendamento apoiado constante do referido diploma legal, no que for compatível com a natureza da situação, tudo tendo presente, também, o estatuído no artigo 33º, 1, v) do Anexo I da Lei 75/2013, de 12 de Setembro.

Não se afasta a admissibilidade de equação de outras soluções, inclusive a outorga de contrato em regime de comodato, *a curto prazo*, assim como do propugnado no último parágrafo da Informação nº [000]/DP/SJ/2017, de 17.00.2017, tratando-se de assunto que poderá, ainda, ser objeto de devida análise e ponderação, perspetivando-se soluções conjuntas e partilhadas, nomeadamente no âmbito do Conselho Local de Ação Social.

Sem prejuízo de tudo o que fica exposto, atendendo ao carácter controvertido da matéria, se assim se entender, poderá solicitar-se a emissão de parecer jurídico pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro.

É tudo o que nos cumpre informar.

APRECIANDO

1. DO PEDIDO

1.1. A questão colocada no presente pedido de parecer reside em saber se numa circunstância de necessidade premente, imediata mas temporária, de disponibilidade de uma habitação pronta a ocupar (condição que, na ocasião, não acontece com qualquer das que integram o parque habitacional do município) tendo em vista o realojamento, imediato mas transitório, de uma família, composta por dez membros, cuja precária habitação se terá incendiado em razão de um curto-circuito, é ou não admissível a câmara municipal tomar de arrendamento uma habitação para depois a subarrendar no regime de *arrendamento apoiado* previsto na Lei n.º 81/2014, de 19 de Dezembro.

1.2. Na edilidade, uma opinião (a vertida na Informação do Serviço Jurídico da edilidade, antes transcrita) sustenta, de um lado, que um tal arrendamento, assim destinado a subsequente subarrendamento, não é admissível, por não haver norma que o permita, devendo antes a Câmara Municipal seguir pelo caminho da concessão de um

apoio ao arrendamento urbano para fins habitacionais, à luz do que se prevê no seu *Regulamento de Acção Social do Município de [X] (RAS.....)* já que, tendo sido encontrada uma habitação que satisfaz as necessidades do agregado familiar em questão, o seu *chefe* deve celebrar, ele mesmo, contrato de arrendamento com o proprietário do imóvel, no caso a Santa Casa da Misericórdia de [X], de modo a, assim, poder vir a beneficiar da atribuição de tal apoio social – pois, no geral, só um quadro como o ante descrito poderia considerar-se recoberto e abrangido por previsão legal e/ou regulamentar.

A não ser assim estar-se-ia a violar a lei e, mais ainda, estar-se-ia a promover um (inadmissível) *tratamento diferenciado desta família relativamente a muitas outras famílias em situação idêntica, se não pior, que continuam a aguardar, em lista de espera, por uma habitação social, estando a Câmara Municipal a violar o princípio da igualdade, que, no caso, a obrigaria a dar tratamento igual à população carenciada e com necessidades de habitação condigna.*

De outra banda (no Parecer da Directora do Departamento Administrativo, Jurídico e Financeiro da Câmara que recaiu sobre a ante referida informação), sustenta que, por um vasto leque de razões, o argumentário usado na Informação não leva em devida linha de conta não só a premência da situação social em causa como o novo quadro legal trazido pela Lei n.º 81/2014 e as soluções que esta admite.

1.3. De notar, contudo, que os factos em causa – o incêndio causador da concomitante necessidade de realojamento - ocorreram há já mais de um ano, e a situação foi levado a reunião da câmara em 4 de Maio do ano transacto, onde foi deliberado (por unanimidade, está-se em crer - Deliberação n.º [000]/2017, ao que resulta de carimbo apostado sobre o parecer anteriormente transcrito) aprovar a proposta consubstanciada na informação da Divisão de Desenvolvimento Social e Saúde e no parecer da Directora do Departamento Administrativo, Jurídico e Financeiro supra transcrito.

ANÁLISE

2. A SITUAÇÃO EM APREÇO

2.1. Se a situação fáctica é simples de descrever – uma família composta por dez elementos ficou desalojada por ter ardidado a sua habitação precária (“*construção abarrcada*”) instalada em logradouro de casa de habitação de bairro social pertença da Câmara Municipal – já a solução para o problema do (des)alojamento daí resultante não parece, à primeira vista, tão linear, designadamente face a um quadro em que se cruzam (e colidem) normas e princípios jurídico-legais com considerações de pertinência, justiça, igualdade e equidade da solução a alcançar.

Ora, se parece ser inequívoco que as câmaras municipais dispõem de atribuições nos domínios de protecção civil e da acção social¹, já não se evidencia tão claro o modo e a forma como se exercem tais atribuições, em especial quando, como no caso, se está perante uma situação de alegada necessidade temporária de habitação, causada por acontecimento involuntário e imprevisível, num quadro de vulnerabilidade e emergência social.

2.2. Sendo indiscutível, portanto, caber às câmaras municipais intervir em situações como a que ora aqui está em análise, quer em matéria de protecção civil quer no que toca ao socorro e auxílio sociais que dela emirjam, coloca-se então a questão de saber se, como é relatado, a câmara municipal deve/pode disponibilizar uma habitação para realojamento dos referidos desalojados, ainda que para isso careça de a tomar de arrendamento a entidade terceira, para depois a subarrendar (em regime de arrendamento apoiado) aos desalojados.

E, se o puder fazer, coloca-se então a questão de saber se tal pode ocorrer mesmo que isso possa significar, na prática, uma situação de *favor* ou *ganho* ou de *discriminação*

¹ Vd. artigo 23.º, n.º 2 als. h) e j) do *Regime Jurídico das Autarquias Locais* (RJAL), aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, rectificada pelas Declaração de Retificação n.º 46-C/2013, de 1 de Novembro, e Declaração de Retificação n.º 50-A/2013, de 11 de Novembro, e alterado pelas Lei n.º 25/2015, de 30 de Março, Lei n.º 69/2015, de 16 de Julho, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de Março, e Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro.

positiva face a outras situações de igual e também premente carência habitacional e que continuam a aguardar (re)alojamento pela edilidade.

2.3. Não se discute, portanto, se a camara municipal pode, ou não, proceder ao realojamento temporário, em instalações suas, da família desalojada por causa de um incêndio – porque isso se afigura indiscutível. E aqui, nem sequer está em consideração saber se o alojamento ardido seria uma verdadeira casa de habitação ou apenas uma construção abarracada - pois que qualquer que ele fosse, o que aqui está em causa é a disponibilização temporária, pela edilidade, de abrigo e alojamento provisório a quem ficou dele subitamente privado em razão de ocorrência accidental.

2.4. Não é igualmente questionável o poder (a competência) de uma Câmara Municipal para tomar de arrendamento um imóvel, de modo a, no limite das suas atribuições e competências, desenvolver a acção que lhe caiba levar a cabo.

2.5. Porém, no caso em apreço, o que vem referido como sendo um (re)alojamento transitório e temporário, em razão da destruição do local de habitação por um incêndio, afigura-se antes como sendo, na realidade, um realojamento “provisoriamente longo”, conquanto se assume a necessidade de contratualizar o subarrendamento da habitação a ocupar e previamente arrendada para o efeito pela câmara municipal.

A questão está, assim, em saber se a situação (os factos) ocorrida deva conduzir a um realojamento, ainda que tal possa significar uma ultrapassagem de outros caso de carência habitacional tão prementes como esse e que continuam a aguardar uma solução que passa pela disponibilização de uma habitação ou, antes, se essa situação deve ser solucionada por meio de um alojamento precário e de forma transitória, ficando a aguardar, tal como todos os demais que aguardam por alojamento social, a atribuição de alojamento definitivo.

A opção por uma ou outra situação – decisão essa, note-se, que se baseia em prévia análise baseada em parâmetros de natureza social e não em critérios jurídicos – pode, na verdade, ser geradora de situações de desigualdade relativa – e nessa medida

violadora de um basilar princípio de igualdade de tratamento de situações idênticas – tanto mais sentida quanto o facto que lhe dá origem possa também ser sentido como uma *forma* de colocar o agregado familiar em situação que lhe permita, pela força das circunstâncias, ultrapassar quem se encontre também à espera de um habitação, e assim *resolver* de modo expedito a sua situação.

2.6. Seja como for, cabe dizer que à face do que actualmente se dispõe no n.º 1 do artigo 14.º da Lei n.º 81/2014 de 19 de Dezembro, com as alterações e na redacção da republicação efectuada pela Lei n.º 33/2016, de 24 de Agosto, podem, excepcionalmente, ter *acesso à atribuição de habitações em regime de arrendamento apoiado os indivíduos e os agregados familiares que se encontrem em situação de necessidade habitacional urgente e ou temporária, designadamente decorrente de desastres naturais e calamidades ou de outras situações de vulnerabilidade e emergência social e perigo físico ou moral para as pessoas, incluindo as relativas a violência doméstica, não sendo aplicáveis as disposições do presente regime que sejam incompatíveis com a natureza da situação, incluindo as disposições da subsecção anterior*, nas quais se prevê, precisamente, que o regime regra de atribuição de habitações em regime de arrendamento apoiado se baseia unicamente em procedimentos concursais, cujos resultados são obtidos através de classificação, de sorteio ou de inscrição, e nos quais, portanto, a atribuição de habitação não é efectuada de forma discricionária e dirigida a determinado beneficiário (como acontece naquele referido regime excepcional), mas antes se verifica um factor aleatório (sorteio) ou uma classificação (por aplicação de critérios de hierarquização e preferenciais previamente estabelecidos) a quem anteriormente se haja inscrito para o efeito e reúna as condições para o efeito.

Portanto, *em situação de necessidade habitacional urgente e ou temporária* a lei admite que uma câmara municipal possa *excepcionalmente* atribuir uma habitação em regime de arrendamento apoiado sem respeitar qualquer dos três procedimentos nela previstos como mecanismo gerais para essa atribuição.

2.7. Por outro lado, cabe ainda acrescentar que as habitações destinadas a arrendamento apoiado para habitação não têm necessariamente que ser propriedade da edilidade, podendo, nos termos da lei, ser *detidas a qualquer título*², pela autarquia e, por isso, também arrendadas por esta, para serem posteriormente dadas em subarrendamento no regime de renda apoiada.

CONCLUINDO

- A. Independentemente e para além de qualquer análise sobre a causa da circunstância que deu origem à situação de desalojamento ora em apreço, afigura-se como admissível, à face da lei, que a câmara municipal tome de arrendamento uma habitação para posteriormente a subarrendar no regime de arrendamento apoiado, previsto na Lei n.º 81/2014.
- B. Por outro lado, a mesma lei prevê a existência, ao lado de procedimentos-regra para atribuição das habitações sujeitas ao referido regime de renda, de um regime excepcional, não sujeito a qualquer critério selectivo, hierárquico ou aleatório, de atribuição da habitação.

Salvo semper meliori judicio

² Artigo 2.º, n.º 1, da Lei n.º 81/2014.