TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA

AÇÃO POPULAR (LEI N.º 83/95, DE 31 DE AGOSTO)

EXMO/A. SENHOR/A JUIZ/A DE DIREITO DO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA

















vêm, no exercício do direito de ação popular (art.º 52.º, n.º 3, da Constituição, Lei n.º 83/95, de 31 de agosto, e arts. 9.º, n.º 2, e 55.º, n.os 1, al. f), e 2, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos), propor

AÇÃO ADMINISTRATIVA (IMPUGNAÇÃO DA DELIBERAÇÃO N.º 373/AML/2026, DA ASSEMBLEIA MUNICIPAL DE LISBOA)

cumulada com pedidos de condenação à não emissão de atos administrativos, à abstenção de comportamentos e ao restabelecimento da situação que existiria se o ato impugnado não tivesse sido praticado (arts. 4.º, n.os 1, als. a) e b), e 2, 37.º, n.º 1, als. a), c), h) e i), 39.º, n.º 2, e 50.º e seguintes do Código de Processo nos Tribunais Administrativos),

contra

MUNICÍPIO DE LISBOA, pessoa coletiva n.º 500 051 070, com sede nos Paços do Concelho, Praça do Município, 1100-365 Lisboa,

O que fazem nos termos e com os fundamentos seguintes.

Parte I

Do objeto da ação

Art. 1.º A presente ação tem por objeto a impugnação da Deliberação n.º 373/AML/2026, tomada pela Assembleia Municipal de Lisboa (órgão deliberativo do município de Lisboa) na sua 35.ª Reunião (22.ª Sessão Extraordinária), de 21 de julho de 2026, sobre as letras B e C da parte deliberativa da Proposta n.º 339/CM/2026, publicada no 1.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1694, de 6 de agosto de 2026, págs. 1212 (12) e seguintes (Doc. 1), doravante designada «deliberação impugnada» ou «ato impugnado», na parte em que desafeta do domínio público municipal a parcela de 324,00 m² da Rua de Campolide (letra B) e na

parte em que autoriza a alienação em hasta pública dos oito ativos municipais identificados no artigo 4.º (letra C).

Art. 2.º Pela letra B, a deliberação impugnada aprovou a desafetação do domínio público municipal, para integração no domínio privado do Município, de uma parcela de terreno com a área de 324,00 m², relativa a antigo leito de via pública da Rua de Campolide, freguesia de Campolide, identificada na Planta n.º 26/038/DMGP (Doc. 8).

Art. 3.º Pela letra C, a deliberação impugnada:

a) autorizou a alienação, em hasta pública e nos exatos termos e condições das respetivas peças procedimentais, de oito ativos municipais identificados no Anexo II da Proposta (Doc. 4);

b) aprovou o Programa do Procedimento e o Caderno de Encargos da hasta pública, com os respetivos anexos, incluindo os valores base de licitação e o valor mínimo de cada lanço (Docs. 1 e 6);

c) aprovou a constituição da Comissão da Hasta Pública e delegou nesta os poderes previstos no Programa do Procedimento;

d) determinou que a minuta dos contratos de compra e venda reproduza integralmente os termos e condições fixados nas peças do procedimento.

Art. 4.º Os oito ativos abrangidos pela deliberação impugnada são os seguintes, com a numeração de ordem que lhes é dada na Proposta (Docs. 2, 4 e 12):

N.º	Localização	Freguesia	Área (m²)	Valor base (€)
1	Rua Pardal Monteiro (Alvará de Loteamento n.º 2009/91)	Marvila	7 092,46	11 838 250
2	Rua Almirante Sarmento Rodrigues (a)	Beato	396,50	1 136 500
3	Rua Almirante Sarmento Rodrigues (b)	Beato	3 568,80	9 398 500
4	Rua Emília Eduarda	Penha de França	10 971,00	13 733 000
7	Rua Dom Jerónimo Osório	Belém	428,00	1 440 500

N.º	Localização	Freguesia	Área (m²)	Valor base (€)
8	Rua Gregório Lopes	Belém	647,48	5 734 500
9	Rua de Campolide	Campolide	4 113,00	10 893 480
10	Rua Washington	São Vicente	1 217,17	3 445 300
	Total		**27 534,33**	**57 619 950**

Art. 5.º Os Autores reservam-se o direito de, nos termos do art.º 63.º do CPTA, ampliar o objeto do processo à impugnação dos atos que venham a ser praticados no procedimento de hasta pública, designadamente a adjudicação provisória e definitiva, e aos contratos que venham a ser celebrados na pendência da causa.

Síntese dos fundamentos de ilegalidade

Art. 6.º Como melhor se verá infra, a deliberação impugnada é ilegal, sendo consequentemente anulável, pelos fundamentos seguintes, melhor desenvolvidos na Parte IV:

a) viola os arts. 19.º, n.º 1, al. p), 29.º, n.os 2, al. a), 3, al. b), 4 e 6, e 104.º, n.º 1, do Regulamento do Património Imobiliário do Município de Lisboa (RPIML) e o art.º 163.º, n.º 1, do CPA, na medida em que aliena terrenos afetos a programas municipais de habitação (417 fogos de renda acessível nas Olaias e 106 fogos cooperativos de custos controlados na Rua Pardal Monteiro), que se mantêm em regime de gestão condicionada por nenhum ato expresso e fundamentado os ter subtraído a esse regime, e parte do pressuposto errado de que nenhum deles está afeto a tais programas (ativos 1, 2, 3, 4 e 9);

b) viola os arts. 29.º, n.º 4, 30.º, n.os 1, al. e), e 5, e 104.º, n.º 1, do RPIML, na medida em que aliena terrenos da Estrutura Ecológica Municipal, que constituem reserva imobiliária, sem deliberação prévia que os retire desse regime (ativos 1, 2, 3, 7 e 10);

c) viola os arts. 9.º, n.º 2, 32.º, n.os 1 e 2, 33.º, n.º 2, 34.º e 104.º, n.º 3, do RPIML e os arts. 58.º, 115.º, n.º 1, e 153.º, n.º 2, do CPA, na medida em que não foi instruída com a informação urbanística, patrimonial e de avaliação exigida, não define o perfil urbanístico dos ativos submetidos à Assembleia Municipal, não permite verificar, com os

elementos publicitados, que as avaliações em que assenta cumprem o Regulamento e tem fundamentação contraditória (todos os ativos);

d) viola os arts. 42.°, n.° 3, al. b), e 58.°, n.os 2 e 5, do Regulamento do Plano Diretor Municipal de Lisboa, os arts. 5.°, 10.°, n.° 1, 32.°, n.os 1 e 2, 33.°, n.° 2, al. f), 34.°, n.° 2, e 104.°, n.° 3, al. a), do RPIML e os arts. 5.° e 163.°, n.° 1, do CPA, na medida em que atribui a quatro ativos, com o valor base global de 32,3 milhões de euros, uma edificabilidade cuja conformidade com o Plano Diretor Municipal não está demonstrada (nos ativos 3, 4 e 8, por depender de unidade de execução cuja delimitação ou dispensa não é demonstrada; no ativo 10, por não quantificar a superfície de pavimento acrescida que o plano só admite para habitação, em metade sujeita a renda ou preço controlados, nem explicitar essa condição), e aprova peças que incluem no objeto da venda parâmetros cuja conformidade com o plano não está assegurada, omitem ónus e direitos de terceiros e não identificam a situação predial e matricial dos ativos, expondo o Município a anulações, reduções do preço e indemnizações (ativos 3, 4, 8 e 10; quanto aos riscos das peças do procedimento, todos os ativos);

e) viola o art.° 34.°, n.° 3, al. a), da Lei de Bases da Habitação e o art.° 2.°, al. b), da Lei n.° 31/2014, na medida em que vende 57,6 milhões de euros de solo municipal com vocação habitacional, qualificado no PDM como espaço central e habitacional e destinado pelas próprias fichas urbanísticas, em 87 % da construção prevista, à habitação, a quem pagar mais, por até 8.858 € por m^2 de terreno, segundo avaliações feitas exclusivamente a valores de mercado, mercado esse que, segundo a própria Carta Municipal de Habitação, é inacessível a pelo menos 65 % das famílias residentes, sem que nenhum imóvel se destine a habitação pública, acessível, a custos controlados ou a arrendamento apoiado, e admitindo turismo em seis deles (todos os ativos);

f) viola os arts. 21.°, n.° 1, e 22.° da Lei de Bases da Habitação, o art.° 15.°, n.° 1, al. e), do RPIML e os arts. 4.°, 5.°, 9.°, 10.° e 152.° do CPA, na medida em que ignora e contraria a Carta Municipal de Habitação e a Declaração Fundamentada de Carência Habitacional, aprovadas pela mesma Assembleia (ativos 1, 2, 3, 4 e 9);

g) viola o art.º 3.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2024 e os arts. 27.º, n.os 1, als. e) e f), e 2, e 28.º, n.º 1, da Lei de Bases da Habitação, na medida em que contraria o objetivo do Programa Nacional de Habitação de aumentar o parque habitacional público de 2 % para 5 % e aliena solo cuja aptidão habitacional a lei manda inventariar, sem a identificar nem ponderar (todos os ativos);

h) viola o art.º 266.º, n.º 2, da Constituição e os arts. 6.º, 7.º e 10.º do CPA, na medida em que é desproporcionada e contraditória: o Município restringe e, em áreas de contenção, só admite a título excecional novos registos de alojamento local, e cobra IMI agravado aos particulares que não afetam à habitação os seus imóveis em zona de pressão urbanística, mas vende o seu próprio solo habitacional, sem necessidade, quando a receita de IMT passou de 70,6 para 313,3 milhões de euros (2013-2025) (todos os ativos);

i) viola os arts. 5.º, 9.º e 40.º da Lei n.º 73/2013 e os arts. 13.º, n.os 1 e 4, e 15.º, n.º 1, al. l), do RPIML, na medida em que tem uma finalidade declaradamente financeira, segundo a própria Informação que lhe deu origem («aumentar a capacidade e a flexibilidade orçamental e financeira do Município» e cumprir «metas orçamentais, em termos de receitas»), sem consignar a receita a qualquer investimento, num período em que a despesa corrente subiu 162,1 milhões de euros (2021-2025), mais de três vezes o acréscimo do investimento, e, por isso, sem qualquer garantia contra o risco, que o Gráfico 1 evidencia, de essa receita vir a financiar, direta ou indiretamente, o crescimento da despesa corrente (todos os ativos);



Gráfico 1 - Despesa corrente e investimento na despesa total paga do Município de Lisboa, 2021-2025

j) viola os arts. 235.º, n.º 2, e 266.º, n.º 1, da Constituição, o art.º 23.º, n.os 1 e 2, al. i), do Anexo I à Lei n.º 75/2013, o art.º 15.º, n.º 1, als. c), d) e e), do RPIML e o art.º 4.º do CPA, na medida em que incorre em desvio de poder: a finalidade financeira de cumprir metas orçamentais de receita, que determinou a seleção dos ativos e que não corresponde a qualquer previsão do Orçamento Municipal para 2026 (o qual inscreve apenas 7,0 milhões de euros de receita de venda de bens de investimento) prevaleceu sobre o fim legal específico que condiciona a alienação de solo municipal com vocação habitacional, prevaleceu sobre a salvaguarda da capacidade de intervenção do Município na habitação e sobre o interesse próprio das populações, não sendo a decisão explicada pela invocação, posterior, do financiamento da habitação, para o qual o Município dispõe de crédito dirigido, incluindo um empréstimo para habitação de renda acessível já contratado e linhas do Banco Europeu de Investimento, em parte excluído do limite da sua dívida total (todos os ativos);

k) viola o art.º 25.º, n.º 5, do RPIML e os arts. 152.º e 153.º do CPA, na medida em que desafeta uma parcela de via pública sem verificar a cessação da sua utilidade pública, apenas para a vender (letra B e ativo 9);

l) viola os arts. 4.º, 7.º, 9.º, 13.º, 14.º, 15.º, n.º 1, als. c), d), e) e g), 16.º e 31.º, n.os 3 e 5, do RPIML, que consagram os princípios gerais da

gestão patrimonial municipal, designadamente os da boa administração, da equidade intergeracional, da transparência, da sustentabilidade e do controlo e da racionalidade patrimonial, e os arts. 7.º, 152.º e 153.º do CPA, na medida em que mobiliza os ativos para alienação por seleção ditada por uma meta de receita, sem ponderar, ativo a ativo, a sua aptidão para fins de interesse público a médio e longo prazo, e os aliena em propriedade plena sem qualquer condição que salvaguarde a afetação habitacional do solo, designadamente de prazo para construir, de afetação à habitação, de preço, de limitação do uso turístico, de inalienabilidade ou de reversão, sem ponderar os instrumentos que o próprio Regulamento prevê para esse efeito, quando soube impor condições ao adquirente para assegurar um parque de estacionamento público (todos os ativos).

Parte II

Dos pressupostos processuais

Competência do tribunal

Art. 7.º O Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa é o competente, em razão da matéria e da hierarquia, nos termos dos arts. 4.º, n.º 1, e 44.º, n.º 1, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, e, em razão do território, nos termos do art.º 20.º, n.º 1, do CPTA, por se situar na sua área de jurisdição a sede da entidade demandada.

Legitimidade ativa

Art. 8.º A Constituição confere a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de ação popular, nos casos e termos previstos na lei, nomeadamente para «promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infracções contra [...] a qualidade de vida, a preservação do ambiente e do património cultural» e para «assegurar a defesa dos bens do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais» (art.º 52.º, n.º 3, als. a) e b), da Constituição).

Art. 9.º A Lei n.º 83/95, de 31 de agosto, que regula o exercício desse direito, atribui-o a «quaisquer cidadãos no gozo dos seus direitos civis e políticos», «independentemente de terem ou não interesse directo na demanda» (art.º 2.º, n.º 1), e inclui expressamente entre os interesses que protege o ambiente, a qualidade de vida e o domínio público (art.º 1.º, n.º 2). A ação popular administrativa «pode revestir qualquer das formas de processo previstas no Código de Processo nos Tribunais Administrativos» (art.º 12.º, n.º 1).

Art. 10.º O CPTA concretiza o mesmo direito: «independentemente de ter interesse pessoal na demanda, qualquer pessoa [...] [tem] legitimidade para propor e intervir, nos termos previstos na lei, em processos principais e cautelares destinados à defesa de valores e bens constitucionalmente protegidos, como a saúde pública, o ambiente, o urbanismo, o ordenamento do território, a qualidade de vida, o património cultural e os bens do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais» (art.º 9.º, n.º 2), e reconhece a essas pessoas legitimidade para impugnar atos administrativos (art.º 55.º, n.º 1, al. f)).

Art. 11.º Os Autores são cidadãos no gozo dos seus direitos civis e políticos, e a deliberação impugnada atinge diretamente bens e valores que estas normas protegem:

a) os bens das autarquias locais, porque determina a disponibilização para alienação de oito ativos imobiliários municipais, com cerca de 27.500 m², e desafeta do domínio público uma parcela de via pública, em violação das normas que os subtraem à disponibilidade patrimonial, que exigem a sua prévia avaliação e instrução e que excluem a aplicação do produto das alienações a despesa corrente (alíneas a), b), c), d), i), k) e l) do art.º 6.º desta petição);

b) o urbanismo e o ordenamento do território, porque dispõe de solo com vocação habitacional, afeto a programas municipais de habitação e identificado na Carta Municipal de Habitação, que a lei qualifica como instrumento municipal de planeamento e ordenamento territorial (alíneas a), d), e), f) e g) do art.º 6.º desta petição);

c) o ambiente, porque cinco dos oito ativos integram a Estrutura Ecológica Municipal (alíneas b) e d) do art.º 6.º desta petição);

d) a qualidade de vida da comunidade, designadamente o acesso à habitação da generalidade dos residentes, excluídos do mercado para o qual o solo é vendido (alíneas e), h), j) e l) do art.º 6.º desta petição).

Art. 12.º A defesa dos bens das autarquias locais, que a Constituição e o CPTA autonomizam como objeto da ação popular, não se esgota na sua existência física: abrange a legalidade das decisões que os retiram do património comum e o destino que lhes é dado. Foi nesse quadro que o Supremo Tribunal Administrativo admitiu, no âmbito da legitimidade popular, a impugnação da alienação de ativos públicos (Acórdão de 23 de novembro de 2016, proc. n.º 0456/15).

Art. 13.º A legitimidade dos Autores resulta, assim, diretamente do regime da ação popular (art.º 52.º, n.º 3, da Constituição, arts. 1.º e 2.º da Lei n.º 83/95 e arts. 9.º, n.º 2, e 55.º, n.º 1, al. f), do CPTA), que a confere a qualquer cidadão no gozo dos seus direitos civis e políticos, independentemente de interesse pessoal na demanda e de qualquer requisito de recenseamento eleitoral, e abrange todos os fundamentos de invalidade invocados, por todos se dirigirem à defesa dos bens e valores acima identificados.

Art. 14.º Só à cautela, e sem prescindir do que antecede, os Autores invocam ainda a legitimidade que o art.º 55.º, n.º 2, do CPTA confere «a qualquer eleitor, no gozo dos seus direitos civis e políticos, [...] [para] impugnar as decisões e deliberações adotadas por órgãos das autarquias locais sediadas na circunscrição onde se encontre recenseado».

Art. 15.º Os Autores estão recenseados no concelho de Lisboa (Doc. 9), e a deliberação impugnada foi adotada pela Assembleia Municipal, órgão do Município de Lisboa.

Art. 16.º Esta ação popular local destina-se à defesa da legalidade da atuação dos órgãos da autarquia em que o eleitor está recenseado e não depende da natureza dos interesses afetados: o eleitor pode impugnar as deliberações desses órgãos com fundamento em qualquer

ilegalidade. Ainda que se entendesse que algum dos fundamentos invocados, designadamente os de natureza financeira e orçamental, não respeita aos bens e valores protegidos pelo art.º 9.º, n.º 2, do CPTA, os Autores teriam sempre, por esta via, legitimidade para o invocar.

Art. 17.º A jurisprudência administrativa tem reconhecido a amplitude da legitimidade popular para a defesa de bens públicos. Com efeito, o Supremo Tribunal Administrativo, no Acórdão de 23 de novembro de 2016 (proc. n.º 0456/15), reconheceu legitimidade popular para impugnar atos relativos à alienação de ativos integrantes do património do Estado, orientação aplicável, por identidade de razão, à defesa dos bens das autarquias locais, expressamente abrangidos pelos artigos 52.º, n.º 3, alínea b), da Constituição e 9.º, n.º 2, do CPTA. No presente caso, a legitimidade dos Autores resulta da defesa do património municipal, do domínio público, do urbanismo, do ambiente e da qualidade de vida, concretamente afetados pela deliberação impugnada, independentemente da demonstração de qualquer interesse pessoal ou prejuízo individual.

Art. 18.º Nos termos do art.º 14.º da Lei n.º 83/95, os Autores representam, por iniciativa própria e com dispensa de mandato ou autorização expressa, todos os demais titulares dos interesses em causa que não exerçam o direito de autoexclusão previsto no art.º 15.º da mesma lei, cuja citação, por referência ao universo dos residentes e eleitores do concelho de Lisboa, adiante se requer.

Art. 19.º Os Autores não pretendem, assim, exercer uma fiscalização abstrata da legalidade administrativa, mas defender, em nome próprio e da comunidade de que fazem parte, bens e valores que a Constituição lhes confia, perante uma deliberação de um órgão do seu município que os atinge de forma direta e irreversível.

Legitimidade passiva e contrainteressados

Art. 20.º A ação é proposta contra o Município de Lisboa, pessoa coletiva a que pertence o órgão autor da deliberação impugnada, nos termos do art.º 10.º, n.º 2, do CPTA.

Art. 21.º Não existem, à data, contrainteressados que possam ser identificados em função da relação material controvertida ou dos documentos do procedimento, para os efeitos do art.º 57.º do CPTA, uma vez que a hasta pública só terá lugar em 10 de dezembro de 2026 e não há, por isso, adjudicatários ou adquirentes.

Impugnabilidade do ato

Art. 22.º São impugnáveis as decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, «visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta» (art.º 51.º, n.º 1, do CPTA).

Art. 23.º A deliberação impugnada produz, desde logo, efeitos externos próprios na parte em que desafeta do domínio público municipal a parcela de 324,00 m² da Rua de Campolide.

Art. 24.º A desafetação altera o estatuto jurídico do bem, que passa de coisa fora do comércio a bem do domínio privado disponível, e o próprio Regulamento do Património Imobiliário do Município de Lisboa a qualifica como «ato administrativo de desafetação» (art.º 25.º, n.º 5, do RPIML, publicado pelo Aviso n.º 9897-A/2020, no Diário da República, 2.ª série, n.º 126, 1.º Suplemento, de 1 de julho de 2020).

Art. 25.º Compete à assembleia municipal, «em exclusivo, decidir acerca do domínio dos bens municipais», e é a sua deliberação, e não a proposta camarária que a precede, que preenche o critério de impugnabilidade (Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 21 de setembro de 2012, proc. n.º 00572/09.4BECBR-B, sumários II e III).

Art. 26.º São também externos os atos que afetam «a situação jurídico-administrativa [...] de um determinado bem» (Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 12 de abril de 2018, proc. n.º 0888/16).

Art. 27.º Na parte relativa à alienação, a deliberação impugnada não se limita a autorizar a Câmara Municipal a vender: fixa as condições gerais da venda (art.º 25.º, n.º 1, al. i), do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro), aprova as peças do procedimento, que passam a vincular o

Município e os interessados, e determina que os contratos as reproduzam integralmente.

Art. 28.° É a deliberação impugnada que define, de forma inovatória e definitiva, quais os imóveis que saem do património municipal por que valor mínimo e com que ónus e encargos.

Art. 29.° Os atos subsequentes do procedimento, da abertura da hasta à adjudicação e à escritura, limitam-se a executar o que a deliberação impugnada fixou, e as questões nela decididas não voltam a ser apreciadas em momento posterior do procedimento (art.° 51.°, n.° 2, al. a), do CPTA).

Art. 30.° Neste sentido, o Tribunal Central Administrativo Sul qualificou as deliberações municipais que fixaram as condições de uma alienação de património do Município de Lisboa em hasta pública como «o culminar do procedimento administrativo que antecede a celebração dos contratos» (Acórdão de 29 de março de 2012, proc. n.° 07476/11).

Art. 31.° E o Supremo Tribunal Administrativo, por acórdão de 23 de setembro de 2026, decretou a suspensão de eficácia de uma deliberação de assembleia municipal «que autorizou a alienação, mediante hasta pública», de um imóvel municipal, reconhecendo que a alienação pode «comprometer a utilidade prática das decisões jurisdicionais» e «favorecer a consolidação de posições jurídicas de terceiros» (proc. n.° 0156/25.0BEAVR.CN1.SA1).

Art. 32.° A orientação segundo a qual a autorização da assembleia municipal seria um ato meramente interorgânico (Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 2 de abril de 1992, proc. n.° 030381) formou-se no quadro da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, que fazia depender a impugnação da definitividade do ato, critério que o CPTA abandonou em favor da eficácia externa.

Art. 33.° Essa orientação respeitava, além disso, a casos em que a câmara municipal conservava a decisão sobre o negócio, o que não sucede quando, como aqui, a deliberação da assembleia municipal fixa todas as

condições da alienação, aprova as peças do procedimento e desafeta um bem do domínio público.

Art. 34.º A deliberação impugnada é, assim, um ato administrativo impugnável.

Tempestividade

Art. 35.º Nos termos do art.º 59.º, n.º 1, do CPTA, os prazos de impugnação só começam a correr se, no momento da ocorrência dos factos previstos nos números seguintes, o ato a impugnar já for eficaz. Para quem não é destinatário de notificação, como os Autores, o prazo corre, tratando-se de atos que devam ser publicados, «da data em que o ato publicado deva produzir efeitos» (art.º 59.º, n.º 3, al. a)).

Art. 36.º A deliberação impugnada foi publicada no 1.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1694, de 6 de agosto de 2026, em cumprimento do art.º 56.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013 (Doc. 1). Contado dessa data, nos termos do art.º 279.º do Código Civil, por força do art.º 58.º, n.º 2, do CPTA, o prazo de três meses do art.º 58.º, n.º 1, al. b), do CPTA termina em 6 de novembro de 2026, pelo que a presente ação é tempestiva.

Art. 37.º Ainda que assim não fosse, as condições fixadas pela deliberação impugnada só passaram a produzir efeitos perante terceiros com a publicação do Anúncio de procedimento n.º 24856/2026, no Diário da República de 8 de outubro de 2026, a que o n.º 3.1 do Programa do Procedimento subordina a publicitação da hasta (Docs. 1 e 12), pelo que, contado dessa data, o prazo só terminaria em 8 de janeiro de 2027.

Parte III
Dos factos

Os Autores

Art. 38.º Os Autores são cidadãos eleitores, no gozo dos seus direitos civis e políticos, recenseados no concelho de Lisboa, onde residem e onde se situam os oito ativos e a parcela de domínio público abrangidos pela deliberação impugnada (Doc. 9).

O procedimento

Art. 39.º No âmbito do processo n.º 18922/CML/25, a Direção Municipal de Urbanismo elaborou a Informação n.º INF/14524/CML/2026, de 29 de junho de 2026, com as fichas urbanísticas dos ativos a alienar (Anexo IV da Proposta, Doc. 10).

Art. 40.º Em 1 de julho de 2026, a Divisão de Promoção e Valorização da Direção Municipal de Gestão Patrimonial elaborou a Informação n.º INF/14745/CML/2026, que propôs a alienação de dez ativos municipais, invocando que o Orçamento Municipal conta com «receitas extraordinárias provenientes da alienação de bens de investimento, de modo a aumentar a capacidade e a flexibilidade orçamental e financeira do Município», e que os ativos foram «selecionados» «com vista à concretização das ações necessárias para o cumprimento das metas orçamentais, em termos de receitas» (Doc. 11).

Art. 41.º Com base nestas informações, o Vice-Presidente da Câmara Municipal apresentou a Proposta n.º 339/2026, que a Câmara Municipal aprovou na sua reunião de 8 de julho de 2026, por 10 votos a favor e 7 votos contra (Docs. 2 e 24).

Art. 42.º Pela letra A da parte deliberativa, a Câmara Municipal aprovou, no exercício de competência própria, ao abrigo do art.º 33.º, n.º 1, al. g), do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que lhe permite alienar bens imóveis de valor até mil vezes a retribuição mínima mensal garantida, a alienação em hasta pública de dois ativos, os lotes 26 e 27 da Quinta dos Alcoutins, no Lumiar, e as respetivas peças do procedimento (Docs. 2 e 3).

Art. 43.º Pelas letras B e C, a Câmara Municipal deliberou submeter à Assembleia Municipal, ao abrigo do art.º 33.º, n.º 1, al. ccc), do mesmo Anexo, que lhe atribui competência para apresentar propostas à assembleia municipal sobre matérias da competência desta, a desafetação da parcela de 324,00 m² da Rua de Campolide, da competência da Assembleia Municipal nos termos do art.º 25.º, n.º 1, al. q), e a autorização da alienação dos restantes oito ativos, de valor superior àquele limite, com a aprovação das respetivas peças do

procedimento, da competência da Assembleia Municipal nos termos do art.º 25.º, n.º 1, al. i), do mesmo Anexo (Docs. 2 e 4).

Art. 44.º Por essa razão, a deliberação camarária relativa às letras B e C foi publicada como deliberação de submissão de proposta à Assembleia Municipal, sem número de deliberação próprio, ao contrário das deliberações tomadas pela Câmara no exercício de competência própria (Doc. 24).

Art. 45.º A Assembleia Municipal aprovou as letras B e C da Proposta em 21 de julho de 2026, com os votos a favor dos grupos municipais do PSD, IL, CHEGA e CDS-PP e os votos contra dos grupos municipais do PS, PCP, BE, LIVRE, PEV e PAN, sendo essa a deliberação impugnada (Doc. 1).

Art. 46.º Na mesma reunião de 8 de julho de 2026, a Câmara Municipal deliberou ainda, por 14 votos a favor e 3 abstenções, submeter à Assembleia Municipal a aquisição de uma parcela de terreno sita na Rua do Vale Formoso de Cima, em Marvila, «por necessária à implementação do projeto municipal designado por "Marvila - Programa Habitação Renda Acessível Público - OR02 - Rua do Vale Formoso de Cima - Lisboa"», com assunção de compromisso plurianual (Proposta n.º 336/2026) (Doc. 24).

Art. 47.º Pelo Anúncio de procedimento n.º 24856/2026, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 195, de 8 de outubro de 2026, o Município tornou pública a hasta pública para alienação de dez ativos municipais, «aprovado pela Câmara Municipal de Lisboa e pela Assembleia Municipal de Lisboa, nas suas reuniões de 08/07/2026 e de 21/07/2026», fixando o termo do prazo de entrega das propostas em 4 de dezembro de 2026 e o ato público em 10 de dezembro de 2026, no Edifício Central do Município, no Campo Grande (Doc. 12).

A fundamentação da deliberação

Art. 48.º A deliberação impugnada assenta nos considerandos da Proposta n.º 339/2026, que a Assembleia Municipal fez seus.

Art. 49.º Segundo o considerando j), a receita da alienação «de património não estratégico» constitui receita de capital destinada a auxiliar o financiamento do plano de investimentos previsto nas Grandes Opções do Plano 2026-2030.

Art. 50.º Segundo o considerando k), os ativos podem ser alienados «por integrados no regime de execução do património imóvel municipal e por reputados desnecessários à instalação ou funcionamento de serviços municipais, não se encontrando afetos ao cumprimento de programas municipais específicos de natureza habitacional ou de outros programas setoriais devidamente aprovados, nem se julgam necessários à execução de estudos ou planos de natureza urbanística».

Art. 51.º Segundo o considerando n), a máxima edificabilidade e o melhor aproveitamento possível dos ativos constam da informação urbanística do Anexo IV e foram considerados no apuramento dos valores de mercado, nos termos da Informação n.º INF/14770/CML/2026 (Anexo V da Proposta).

Art. 52.º A Informação n.º INF/14770/CML/2026 e os relatórios de avaliação que a acompanham não foram publicados com a deliberação, nem constam dos documentos a que os Autores tiveram acesso.

Art. 53.º Segundo o considerando s), a desafetação da parcela de 324,00 m² é «necessário[a]» para «regularizar a situação jurídico-registal deste ativo, viabilizando, assim, a sua alienação».

Art. 54.º A Proposta não contém qualquer referência à Carta Municipal de Habitação de Lisboa, à Declaração Fundamentada de Carência Habitacional do Município, ao Programa Renda Acessível ou ao loteamento municipal das Olaias.

Art. 55.º A Proposta não é acompanhada de informação patrimonial que demonstre, ativo a ativo, o cumprimento dos arts. 27.º a 31.º do RPIML e o modo como a alienação se adequa aos instrumentos de planeamento estratégico da cidade.

Art. 56.º A informação que sustenta a proposta não concretiza de que forma as «receitas extraordinárias provenientes da alienação de bens de investimento» permitem «*aumentar a capacidade e a flexibilidade orçamental e financeira do Município*».

Art. 57.º Aliás, a referida informação INF/14745/CML/2026 não dispõe de qualquer concretização quanto aos fins que a alienação prossegue, a não ser fórmulas genéricas de metas orçamentais.

Art. 58.º Aliás, como veremos, estas alienações nem sequer são necessárias para cumprimento das metas orçamentais previstas no orçamento municipal para 2026.

Os ativos e as suas condicionantes

Art. 59.º As fichas urbanísticas que integram o Anexo I do Programa do Procedimento, aprovado e publicado com a deliberação impugnada, e a Informação n.º INF/14524/CML/2026 revelam, quanto aos ativos, os factos seguintes (Docs. 1 e 10).

Ativo 1 — Rua Pardal Monteiro, Marvila

Art. 60.º O ativo 1 corresponde aos quatro lotes do loteamento municipal titulado pelo Alvará n.º 2009/01, com a área de implantação de 7.092,46 m², que é a área que o Município lhe atribui na Proposta, num loteamento com a área total de 16.508,00 m², que inclui os espaços de uso público não abrangidos pela alienação. Os lotes têm a superfície de pavimento total de 15.762,22 m², dos quais 14.186,00 m² para habitação, e capacidade para 106 fogos (Docs. 1 e 10).

Art. 61.º A ficha urbanística do ativo 1 regista ainda um ónus de utilização pública a peões sobre os quatro lotes e a afetação permanente de uma área do lote B a um posto de transformação da rede pública de energia elétrica (Doc. 10).

Art. 62.º Pela Deliberação n.º 46/AML/2011, a Assembleia Municipal de Lisboa aprovou a constituição do direito de superfície sobre os quatro lotes, pelo prazo de 70 anos, a favor de uma união de cooperativas de

habitação, para a construção de 106 fogos de custos controlados (Doc. 13).

Art. 63.º Por deliberação da Assembleia Municipal de 5 de junho de 2018, sob a Proposta n.º 177/CM/2018, foi aprovada a resolução do contrato de direito de superfície quanto aos lotes 2009/001, 2009/002 e 2009/003 (Doc. 13).

Art. 64.º Os documentos do procedimento não informam sobre a situação jurídica e registal do lote 2009/004.

Art. 65.º A ficha urbanística do ativo 1 regista a sua integração no Sistema de Corredores Estruturantes da Estrutura Ecológica Municipal (Corredor Verde Oriental).

Ativos 2 e 3 — Rua Almirante Sarmento Rodrigues, Beato

Art. 66.º As fichas urbanísticas dos ativos 2 e 3 registam a sua integração na Estrutura Ecológica Municipal, no Corredor Verde Oriental e na Estrutura Ecológica Fundamental, Sistema Húmido.

Art. 67.º A ficha urbanística do ativo 3 qualifica-o como «Espaço Central e Habitacional a Consolidar» e prevê, como operação urbanística, uma «Obra de Construção», com 10.024,00 m² de superfície de pavimento, numa parcela de 3.568,00 m² (Doc. 10).

Art. 68.º A Informação n.º INF/14524/CML/2026 regista, quanto ao ativo 3: «Compromisso: PRA Olaias».

Art. 69.º A ficha urbanística do ativo 3, publicada com a deliberação impugnada, reproduz, sob a epígrafe «Observações», o extrato da camada «Compromissos» do sistema de informação geográfica municipal: «Compromissos – PRA Olaias», com a morada «Av. Marechal Francisco Costa Gomes».

Art. 70.º A sigla «PRA» designa o Programa Renda Acessível, criado pela Deliberação n.º 168/AML/2017, de 30 de maio de 2017, que incluiu a operação «Penha de França e Beato | Olaias» (Doc. 14).

Art. 71.º A Rua Almirante Sarmento Rodrigues constitui o limite nascente do loteamento municipal das Olaias (processo n.º 11/URB/2020), promovido pelo Grupo de Trabalho do Programa de Renda Acessível da Lisboa Ocidental SRU, com 417 fogos, submetido a discussão pública entre 6 e 28 de maio de 2026, e é o ponto de chegada da ligação pedonal elevada prevista nesse loteamento (Doc. 15).

Art. 72.º A ficha urbanística do ativo 2 assinala que «o polígono do cadastro deverá ser regularizado, afim de ser destacado a área da escadaria», apresentando uma «proposta para novo limite de cadastro da nova parcela para construção» e uma «proposta para novo limite de cadastro da escadaria».

Art. 73.º O cadastro do ativo 2 não foi regularizado antes da deliberação impugnada.

Ativo 4 — Rua Emília Eduarda, Penha de França

Art. 74.º O ativo 4 é constituído por dez parcelas municipais, com a área total de 10.071,00 m².

Art. 75.º A ficha urbanística do ativo 4 identifica-o como «Rua Emília Eduarda | Beato», ao passo que os quadros da Informação n.º INF/14745/CML/2026 e do Programa do Procedimento o situam na freguesia da Penha de França (Docs. 1, 10 e 11). Os documentos do procedimento não esclarecem a divergência, que respeita à identificação do próprio imóvel.

Art. 76.º A ficha urbanística do ativo 4 qualifica-o igualmente como «Espaço Central e Habitacional a Consolidar» e prevê uma «Obra de Construção», com 15.328,40 m² de superfície de pavimento (Doc. 10).

Art. 77.º A Informação n.º INF/14524/CML/2026 regista, quanto ao ativo 4: «Compromisso: PRA Olaias e parque de estacionamento».

Art. 78.º A ficha urbanística do ativo 4, publicada com a deliberação impugnada, reproduz o extrato da camada «Compromissos» do sistema de informação geográfica municipal, que identifica a operação «PRA Olaias» e a «Construção Parque de Estacionamento Rua Luís Monteiro».

Art. 79.º A mesma ficha remete as cedências obrigatórias e compensações para um loteamento ainda a prever.

Art. 80.º Na Proposta n.º 275/2024, apresentada em maio de 2024 e retirada antes da votação, o ativo correspondente na Rua Emília Eduarda tinha a área de 3.500 m² (Doc. 16).

Ativos 7 e 10 — Rua Dom Jerónimo Osório, Belém, e Rua Washington, São Vicente

Art. 81.º A ficha urbanística do ativo 7 regista a sua integração na Estrutura Ecológica Municipal, no Sistema de Corredores Estruturantes (Arco Ribeirinho e Parque de Monsanto), no Sistema Húmido e no Sistema de Transição Fluvial-Estuarino.

Art. 82.º A ficha urbanística do ativo 10 regista a sua integração na Estrutura Ecológica Municipal, no Sistema de Corredores Estruturantes (Arco Ribeirinho), e na Zona Especial de Proteção conjunta da Igreja de Nossa Senhora da Porciúncula do Convento dos Barbadinhos, do Palácio Palha e da Estação Elevatória dos Barbadinhos.

Art. 83.º A mesma ficha qualifica o ativo 10 como espaço central e habitacional consolidado, traçado urbano A, e fixa a altura máxima da fachada pela «média das alturas das fachadas, podendo ser adotada a altura da fachada do edifício confinante mais alto (vide alínea b), n.º3, art. 42º)», com quatro pisos acima do solo e um em semicave e 2.236,00 m² de superfície de pavimento. Indica como usos possíveis a habitação, o terciário, o turismo, o equipamento, a indústria compatível e a micrologística (Doc. 10).

Art. 84.º A ficha não refere a condição a que o art.º 42.º, n.º 3, al. b), do Regulamento do Plano Diretor Municipal sujeita a adoção daquela altura, e as condições de alienação do ativo 10 nada acrescentam ao Programa do Procedimento e ao Caderno de Encargos (Docs. 5 e 10).

Ativo 8 — Rua Gregório Lopes, Belém

Art. 85.º A ficha urbanística do ativo 8 regista que a parcela é atravessada por coletor da rede principal de drenagem e admite uma edificação de 14 pisos e 1 recuado, com implantação igual à totalidade da parcela.

Art. 86.º A mesma ficha qualifica o ativo 8 como «Espaço Central e Habitacional a Consolidar – Polaridade Urbana» e prevê uma «Obra de construção», com 5.726,00 m² de superfície de pavimento, numa parcela de 647,00 m² (Doc. 10).

Art. 87.º Nenhuma das fichas urbanísticas dos ativos 3, 4 e 8 refere a delimitação de uma unidade de execução, nem qualquer decisão da Câmara Municipal que a dispense (Doc. 10).

Ativo 9 — Rua de Campolide, Campolide

Art. 88.º O ativo 9 é constituído por cinco parcelas municipais, com a área total de 4.113,00 m², e integra a parcela de 324,00 m² de antigo leito da Rua de Campolide objeto da desafetação (Docs. 5 e 7).

Art. 89.º A ficha urbanística do ativo 9 declara-o «livre de ónus».

Art. 90.º O Anexo III da Proposta e o Anexo II do Caderno de Encargos impõem ao adquirente «a obrigação de construir no local um parque de estacionamento de utilização pública, em subsolo, com um mínimo de 90 (noventa) lugares», sem definir a titularidade, o regime de exploração, o prazo de execução ou as garantias dessa obrigação (Docs. 5 e 6).

Art. 91.º A Proposta não identifica o uso atual da parcela a desafetar nem contém qualquer verificação de que tenha cessado a sua afetação ao uso público.

Identificação predial e matricial dos ativos

Art. 92.º Nenhum dos documentos publicados com a deliberação impugnada, designadamente o Programa do Procedimento, o Caderno de Encargos e as fichas urbanísticas, nem a Informação n.º INF/14745/CML/2026, identifica a descrição predial ou a inscrição matricial de qualquer dos ativos, que são identificados apenas pela localização, pela freguesia e pela área (Docs. 1, 6, 10 e 11).

Art. 93.º Os ativos 4 e 9 são constituídos, respetivamente, por dez e por cinco «parcelas municipais que são alienadas em conjunto ao mesmo adquirente» (Anexo III da Proposta; Doc. 5), sem que se indique se essas parcelas constituem prédios autónomos, descritos e inscritos, ou se foram unificadas.

Art. 94.º Quanto ao ativo 9, a própria Proposta declara que a desafetação da parcela de 324,00 m² é necessária «de modo a regularizar a situação jurídico-registal deste ativo, viabilizando, assim, a sua alienação» (considerando s); Doc. 2).

Os valores de alienação

Art. 95.º Com base nos valores base de licitação e nas áreas e superfícies de pavimento constantes das fichas urbanísticas publicadas com a deliberação, os ativos abrangidos pela deliberação impugnada são alienados pelos seguintes valores unitários mínimos:

N.º	Valor base (€)	Área do terreno (m²)	€/m² de terreno	Superfície de pavimento (m²)	€/m² de superfície de pavimento
1	11 838 250	7 092,46	1 669	15 762,22	751
2	1 136 500	396,50	2 866	1 804,39	630
3	9 398 500	3 568,80	2 634	10 024,00	938
4	13 733 000	10 071,00	1 364	15 328,40	896
7	1 440 500	428,00	3 366	1 680,00	857
8	5 734 500	647,40	8 858	5 726,00	1 001
9	10 893 400	4 113,00	2 649	6 306,00	1 727
10	3 445 300	1 217,17	2 831	2 236,00	1 541

N.º	Valor base (€)	Área do terreno (m²)	€/m² de terreno	Superfície de pavimento (m²)	€/m² de superfície de pavimento
Total	57 619 959	27 534,33	2 093	58 867,01	979

Art. 96.º O valor base global dos oito ativos corresponde, em média, a cerca de 2.093 € por metro quadrado de terreno e a cerca de 979 € por metro quadrado de superfície de pavimento edificável.

Art. 97.º No mesmo período, o valor mediano das vendas de alojamentos familiares novos foi de 5.544 €/m² em Marvila, 5.383 €/m² no Beato, 5.124 €/m² na Penha de França, 5.946 €/m² em Belém e 7.109 €/m² em Campolide, nos doze meses terminados no 1.º trimestre de 2026 (Instituto Nacional de Estatística, Estatísticas de Preços da Habitação ao nível local) (Doc. 20).

Art. 98.º Os relatórios de avaliação que suportam estes valores não foram publicados, e os Autores desconhecem os critérios que explicam tais diferenças.

A vocação habitacional dos ativos

Art. 99.º Todos os ativos abrangidos pela deliberação impugnada têm vocação habitacional: estão qualificados pelo Plano Diretor Municipal como «Espaços Centrais e Habitacionais», consolidados ou a consolidar (Docs. 1 e 10).

Art. 100.º Os esquemas de ocupação de referência das fichas urbanísticas, que serviram de base às avaliações, destinam à habitação a maior parte da superfície de pavimento de cada ativo (Doc. 10):

a) ativo 1: 14.186,00 m² de habitação, em 15.762,22 m², para 106 fogos;

b) ativo 2: 1.288,85 m² de habitação, em 1.804,39 m²;

c) ativo 3: 10.024,00 m², integralmente de habitação;

d) ativo 4: habitação, equipamentos, comércio e serviços, em 15.328,40 m², sem discriminação de áreas;

e) ativo 7: 1.309,00 m² de habitação, em 1.680,00 m²;

f) ativo 8: 4.432,00 m² de habitação, em 5.726,00 m²;

g) ativo 9: 4.562,00 m² de habitação, em 6.306,00 m²;

h) ativo 10: 2.060,00 m² de habitação, em 2.236,00 m².

Art. 101.º Apenas a ficha urbanística do ativo 1 fixa o número de fogos: 106, conforme o alvará de loteamento. Aplicando às áreas de habitação dos restantes ativos a relação entre superfície de pavimento habitacional e fogos que resulta do ativo 1, de cerca de 134 m² por fogo, e admitindo, quanto ao ativo 4, cuja ficha não discrimina os usos, a proporção média de habitação do conjunto (87 %), os oito ativos comportam cerca de 380 fogos, número que ascenderia a cerca de 480 com fogos de menor dimensão, de cerca de 100 m² de superfície de pavimento. Trata-se de uma estimativa, que os Autores apresentam apenas como ordem de grandeza, uma vez que as fichas admitem a alteração dos usos e das áreas no licenciamento (Doc. 10).

Art. 102.º A alienação não assegura, de resto, a construção de qualquer desses fogos.

Art. 103.º Nos sete ativos cujas fichas discriminam os usos, 37.861,85 m² dos 43.538,61 m² de superfície de pavimento, ou seja, 87 %, destinam-se a habitação.

As condições da alienação

Art. 104.º Nenhum dos oito ativos se destina a habitação pública, a habitação acessível, a habitação a custos controlados ou a arrendamento apoiado: o Programa do Procedimento e o Caderno de Encargos não impõem ao adquirente qualquer obrigação de construir habitação, de a destinar a arrendamento ou a venda a preços limitados, ou de o fazer em determinado prazo (Docs. 1 e 6).

Art. 105.º Os termos da hasta não incluem qualquer obrigação de sujeição de processos de licenciamento ou controlo prévio urbanístico com determinado prazo, nada obstando a que os adquirentes simplesmente guardassem, sem construção, os imóveis como reserva de valor.

Art. 106.º As fichas urbanísticas admitem, para os ativos 2, 3, 7, 8, 9 e 10, o uso de «turismo», a par da habitação, do comércio, do terciário e de outros usos (Docs. 1 e 10).

Art. 107.º O Caderno de Encargos qualifica os usos admissíveis e a superfície de pavimento indicados nas fichas urbanísticas como «os valores de referência de melhor uso e máxima edificabilidade» (n.º 4.3) e prevê que o Município seja ressarcido, ao preço unitário da arrematação, de qualquer aumento da superfície de pavimento que venha a ser aprovado (n.os 4.1 e 4.2) (Doc. 6).

Art. 108.º O Programa do Procedimento define o objeto da hasta pública como a alienação dos ativos «com os usos e demais parâmetros urbanísticos definidos nas respetivas fichas urbanísticas e Alvarás de Loteamento, quando aplicável» (n.º 1.1), e determina que os ativos são alienados «no estado em que se encontram à data da celebração do contrato de compra e venda» (n.º 1.3) (Doc. 1).

Art. 109.º O mesmo Programa estabelece que, após as datas fixadas para a visita aos imóveis, «nada mais poderá ser reclamado pelos mesmos quanto ao estado de conservação do Ativo ou qualquer outro vício que o desvalorize ou impeça a realização do fim a que se destina» (n.º 4.2) (Doc. 1).

Art. 110.º A adjudicação provisória é feita aos proponentes «que tenham apresentado o preço mais elevado» (n.º 16.1 do Programa do Procedimento), após licitação verbal iniciada a partir do valor mais elevado das propostas admitidas (n.os 15.9 e 15.10), sendo o preço o único critério de adjudicação (Doc. 1).

Art. 111.º O ativo 8, na Rua Gregório Lopes, em Belém, com 647,40 m², admite uma superfície de pavimento de 5.726 m², em 14 pisos e um recuado, dos quais 4.432 m² de habitação e 1.294 m² de serviços. O seu valor base, de 5.734.500 €, corresponde a 8.858 € por metro quadrado de terreno e a cerca de 1.001 € por metro quadrado de superfície de pavimento (Docs. 1 e 10).

Art. 112.º A título meramente indicativo, e sem que tal constitua uma avaliação do empreendimento, que dependeria, designadamente, dos custos de construção, dos encargos urbanísticos, do financiamento e do risco, refira-se que a superfície de pavimento destinada a habitação no ativo 8 (4.432 m²), ao valor mediano das vendas de alojamentos familiares novos em Belém (5.946 €/m²), corresponderia a cerca de 26,4 milhões de euros (Doc. 20).

Os instrumentos municipais de habitação

Art. 113.º Pela Deliberação n.º 23/AML/2020, tomada na sessão de 28 de janeiro de 2020 sob a Proposta n.º 870/CM/2019 e publicada no 4.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1355, de 6 de fevereiro de 2020, a Assembleia Municipal de Lisboa aprovou, por unanimidade, como já sucedera na Câmara Municipal, a Declaração Fundamentada de Carência Habitacional do Município (Doc. 17).

Art. 114.º Nessa Declaração, a Assembleia Municipal «declara que o concelho de Lisboa se encontra em situação de carência habitacional», nos termos do n.º 5 do art.º 22.º da Lei de Bases da Habitação e para os efeitos previstos nos seus n.os 6 e 7 (Doc. 17).

Art. 115.º A Declaração assenta no diagnóstico da Estratégia Local de Habitação, aprovada pela Deliberação n.º 329/AML/2019, e do Programa Renda Acessível, e identifica, entre as carências habitacionais do concelho, a «insuficiência de frações municipais para arrendamento acessível» (ponto 1.5) (Doc. 17).

Art. 116.º Afirma que «existe falha de mercado (preços inacessíveis) para todos os tipos de famílias estudados, com níveis de rendimento baixos (inferiores ao limiar de pobreza), bem como para a maioria dos tipos de famílias com rendimentos intermédios», e regista uma procura estimada de cerca de 30.500 famílias, das quais mais de 20.000 pretendiam arrendar casa, para uma oferta que, em 2015, se limitava a cerca de 5 mil fogos usados e cerca de 450 fogos novos para arrendamento habitacional (Doc. 17).

Art. 117.º E conclui que «a oferta de mercado atual necessita de ser complementada por oferta pública para suprimir as falhas de mercado que persistirem» (Doc. 17).

Art. 118.º A declaração fundamentada de carência habitacional habilita o Município a reforçar as áreas destinadas a uso habitacional nos planos territoriais, a condicionar as operações urbanísticas privadas ao cumprimento das metas habitacionais definidas na Carta Municipal de Habitação para habitação permanente e a custos controlados, e a exercer o direito de preferência, conferindo-lhe ainda prioridade no acesso a financiamento público destinado à habitação (art.º 22.º, n.os 6 e 7, da Lei de Bases da Habitação), efeitos que a própria Proposta n.º 870/CM/2019 enumerou expressamente.

Art. 119.º Na mesma sessão, a Assembleia Municipal recomendou à Câmara Municipal que iniciasse a elaboração da Carta Municipal de Habitação «tendo por base a Declaração Fundamentada de Carência Habitacional» (Deliberação n.º 24/AML/2020) (Doc. 17).

Art. 120.º Os Autores não têm conhecimento de que a Declaração tenha sido revogada, e o Município continuou a invocá-la, em 2024 e 2025, como fundamento das suspensões de novos registos de alojamento local em todo o concelho (Doc. 22).

Art. 121.º Pela Deliberação n.º 717/AML/2024, de 17 de dezembro de 2024, publicada no 3.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1610, de 26 de dezembro de 2024, a Assembleia Municipal de Lisboa aprovou a Carta Municipal de Habitação de Lisboa (Doc. 18).

Art. 122.º O mapa «A. Potencial de Habitação em Património Público» da Carta Municipal de Habitação, na versão aprovada para consulta pública pela Câmara Municipal em 11 de outubro de 2023, identifica, como «recursos municipais mobilizáveis para a produção de habitação»:

a) «2.05 Rua de Campolide», na medida 1.2, «Construção nova programada de edifícios de habitação em património municipal»;

b) «7.06 Pardal Monteiro», na medida 1.7, «Programa Municipal Cooperativo»;

c) «8.05 Olaias», na medida 1.8, «Realização de operações de promoção de habitação acessível em parceria».

Art. 123.º O relatório de ponderação da consulta pública não regista a retirada destes territórios do mapa (Doc. 18).

Art. 124.º A Carta Municipal de Habitação refere ainda que «as operações das Olaias e Alto da Ajuda encontram-se em desenvolvimento de loteamentos e estudos urbanísticos para solução de compromissos».

Art. 125.º As Grandes Opções do Plano 2026-2030, aprovadas pela Deliberação n.º 016/AML/2026, que a própria Proposta invoca, incluem, na medida B1, «Implementar a Carta Municipal de Habitação» (Doc. 19).

Art. 126.º Em maio de 2024, a Câmara Municipal apresentou a Proposta n.º 275/2024, para alienação de terrenos que incluíam os da Rua Pardal Monteiro, da Rua Almirante Sarmento Rodrigues e da Rua Emília Eduarda, a qual foi retirada antes da votação e declarava, no seu considerando o), que «não contempla propriedade municipal situada em parcelas classificadas como Zona de Prioridade Habitação 1 ou 2» (Doc. 16).

Art. 127.º A Proposta n.º 339/2026 nada diz sobre a eventual classificação dos ativos como Zona de Prioridade Habitação.

O contexto habitacional e fiscal de Lisboa

Art. 128.º Segundo o Instituto Nacional de Estatística, o valor mediano das vendas de alojamentos familiares no município de Lisboa passou de 1.875 €/m² nos doze meses terminados no 1.º trimestre de 2016 para 5.082 €/m² nos doze meses terminados no 1.º trimestre de 2026, o valor mais elevado do país, com uma variação homóloga de 15,2 % (Doc. 20).

Art. 129.º Encadeando as duas séries metodológicas do Instituto Nacional de Estatística (2018 e 2022), a subida no período é de cerca de 168 %;

considerando apenas a série atual, que se inicia em 2019, o preço mediano subiu de 3.286 €/m² para 5.082 €/m², ou seja, 54,7 % em pouco mais de seis anos.

Art. 130.º Nas freguesias onde se situam os ativos, o valor mediano das vendas evoluiu, entre o 4.º trimestre de 2019 e o 1.º trimestre de 2026, do seguinte modo: Marvila, de 2.797 €/m² para 5.008 €/m² (79,0 %); Beato, de 2.325 €/m² para 4.600 €/m² (97,8 %); Penha de França, de 2.893 €/m² para 4.465 €/m² (54,3 %); Belém, de 3.571 €/m² para 5.498 €/m² (54,0 %); Campolide, de 3.079 €/m² para 5.486 €/m² (78,2 %); São Vicente, de 3.447 €/m² para 4.954 €/m² (43,7 %) (Doc. 20).

Art. 131.º O valor mediano das rendas por metro quadrado dos novos contratos de arrendamento em Lisboa passou de 9,62 € em 2017 para 16,88 € em 2025, atingindo 17,43 € nos doze meses terminados no 2.º trimestre de 2026, quase o dobro da média nacional (9,76 €) (Doc. 20).

Art. 132.º No mesmo período, o rendimento médio mensal líquido dos trabalhadores por conta de outrem na Grande Lisboa subiu de 1.002 € em 2015 para 1.469 € em 2025, ou seja, 46,6 %, muito abaixo da subida dos preços da habitação (Doc. 20).

Art. 133.º Segundo o Instituto Nacional de Estatística, o valor mediano do rendimento bruto declarado deduzido do IRS liquidado por sujeito passivo no município de Lisboa foi, em 2024, de 15.188 € por ano, ou seja, cerca de 1.266 € por mês (Doc. 20).

Art. 134.º Ao preço mediano das vendas em Lisboa (5.082 €/m²), uma habitação de 80 m² custa cerca de 406.600 €, o equivalente a quase 27 anos desse rendimento mediano. À renda mediana dos novos contratos (17,43 €/m²), a mesma habitação custa cerca de 1.394 € por mês, mais do que a totalidade do rendimento mensal mediano.

Art. 135.º Com a taxa de esforço de 35 %, que o Programa Nacional de Habitação utiliza como limiar para a atribuição de apoio extraordinário ao pagamento da renda (Anexo, ponto VI, medida 13), o rendimento mediano permite suportar uma renda de cerca de 443 € por mês, a que

corresponde, à renda mediana dos novos contratos, uma habitação de cerca de 25 m².

Art. 136.º No diagnóstico da Carta Municipal de Habitação, o próprio Município conclui que «em nenhuma das freguesias de Lisboa mais de 35% das famílias com maiores rendimentos conseguiriam aceder a uma habitação em mercado livre, sendo que na maior parte das freguesias apenas as 20 a 30% de famílias com maiores rendimentos conseguiriam aceder a habitação acessível no mercado» (Doc. 18).

Art. 137.º Conclui ainda que «mesmo as 5% habitações mais baratas arrendadas em 2022 apresentam rendas mensais superiores a 600€ em qualquer das freguesias do concelho», só comportáveis, com uma taxa de esforço de 30 %, por famílias com rendimento mensal disponível superior a 2.000 €, nível que «não consegue ser atingido por 30 a 40% das famílias residentes» (Doc. 18).

Art. 138.º Segundo o próprio Município, o mercado livre de habitação em Lisboa é, assim, inacessível a pelo menos 65 % das famílias residentes em qualquer freguesia, e a 70 % a 80 % das famílias na maior parte delas.

Art. 139.º A valorização imobiliária refletiu-se diretamente nas receitas do Município. A receita cobrada de Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis passou de 70,6 milhões de euros em 2013 e 174,5 milhões de euros em 2015 para 313,3 milhões de euros em 2025, mais do que quadruplicando em doze anos; a de Imposto Municipal sobre Imóveis passou, no mesmo período, de 96,9 para 143,1 milhões de euros, com um aumento de 47,7 % (Doc. 21).

Art. 140.º Em 2025, a receita fiscal do Município atingiu 613,1 milhões de euros, que a própria Câmara Municipal qualifica como «o valor mais elevado alguma vez registado», tendo a cobrança de Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis excedido em 11,3 % a respetiva previsão orçamental (Doc. 21).

Art. 141.º O Orçamento Municipal para 2026 prevê receitas de 291,3 milhões de euros de Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de

Imóveis e de 138,8 milhões de euros de Imposto Municipal sobre Imóveis, e apenas 5,7 milhões de euros de receita de venda de terrenos (Doc. 19).

A execução orçamental do Município

Art. 142.º A despesa corrente, a despesa com pessoal e o investimento (aquisição de bens de capital) pagos pelo Município de Lisboa evoluíram, entre 2021 e 2025, do seguinte modo, em milhões de euros (fontes: INE/Direção-Geral das Autarquias Locais, para 2021 a 2023; Prestação de Contas do Município de 2025, para 2024 e 2025):

Ano	Despesa corrente (M€)	Despesa com pessoal (M€)	Investimento (M€)
2021	699,5	265,4	183,3
2022	703,6	277,4	207,3
2023	752,3	300,0	205,6
2024	777,7	314,6	238,0
2025	861,6	350,8	231,5
2021-2025	**+162,1 (+23,2 %)**	**+85,4 (+32,2 %)**	**+48,2 (+26,3 %)**

Art. 143.º Entre 2021 e 2025, a despesa corrente do Município aumentou 162,1 milhões de euros (23,2 %), de 699,5 para 861,6 milhões de euros, e a despesa com pessoal aumentou 85,4 milhões de euros (32,2 %), de 265,4 para 350,8 milhões de euros. No mesmo período, o investimento aumentou 48,2 milhões de euros, de 183,3 para 231,5 milhões de euros: o acréscimo da despesa corrente foi mais de três vezes superior ao do investimento (Doc. 21).

Art. 144.º Só em 2025, a despesa corrente cresceu 83,9 milhões de euros (10,8 %), impulsionada pelo aumento da despesa com pessoal (36,2 milhões de euros, 11,5 %) e dos subsídios às empresas municipais (32,6 milhões de euros, 34,3 %), segundo a própria Prestação de Contas do Município (Doc. 21).

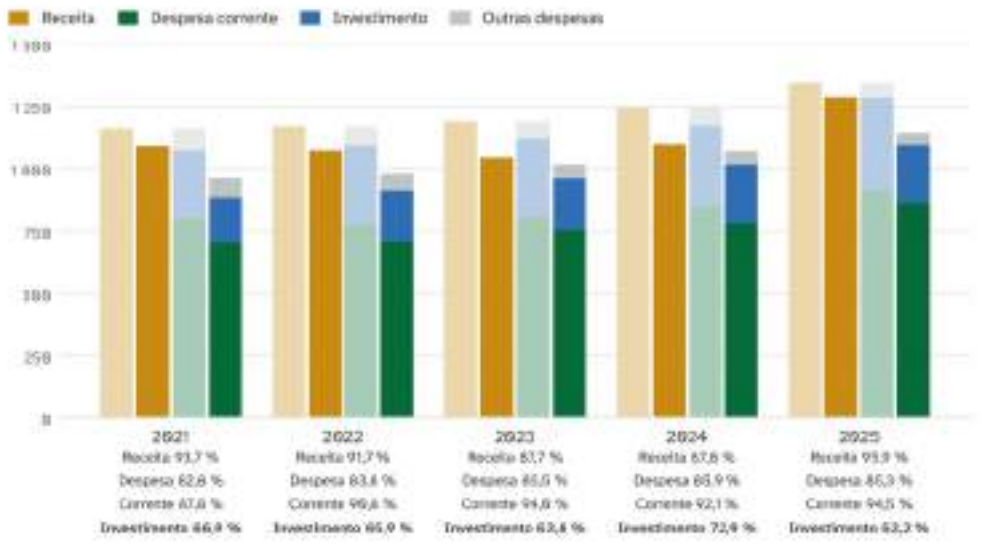
Art. 145.º O Gráfico 1, inserido no art.º 6.º, mostra a repartição da despesa paga em cada ano entre despesa corrente, investimento e outras despesas, e

a subida do peso da despesa corrente de 72,9 % para 75,3 % da despesa total, o valor mais alto do período (Doc. 21).

Art. 146.º Em 2025, o investimento diminuiu 6,5 milhões de euros (2,7 %) face a 2024, enquanto a despesa corrente cresceu 83,9 milhões de euros (10,8 %). A taxa de execução do investimento orçamentado foi de apenas 62,2 %: dos 372,0 milhões de euros previstos, foram pagos 231,5 milhões de euros, ficando por executar cerca de 140,6 milhões de euros (Doc. 21).

Art. 147.º Não se trata de um ano isolado. Entre 2021 e 2025, o Município pagou, em cada ano, entre 87,8 % e 94,5 % da despesa corrente orçamentada, mas apenas entre 62,2 % e 72,9 % do investimento orçamentado. Em nenhum desses anos pagou mais de 72,9 % das dotações de investimento, e, no conjunto do período, ficaram por executar 543,8 milhões de euros de investimento orçamentado, mais de nove vezes o valor base global dos oito ativos cuja alienação a deliberação impugnada autoriza (Doc. 21).

Art. 148.º O gráfico seguinte compara, em cada ano, a receita orçamentada e a cobrada e a despesa orçamentada e a paga, repartindo a despesa entre corrente, investimento e outras despesas, com a taxa de execução de cada uma (Doc. 21):



Fonte: Município de Lisboa, Prestações de Contas 2021 a 2025: Relatório de Gestão (execução orçamental), mapa de controlo orçamental da despesa e Demonstração do Desempenho Orçamental.

Gráfico 2 – Receita e despesa orçamentadas e executadas do Município de Lisboa, 2021-2025

Art. 149.º No mesmo ano, a receita corrente atingiu 1.073,9 milhões de euros, o saldo corrente ascendeu a 212,3 milhões de euros, contra 120,9 milhões de euros em 2024, e o resultado líquido do exercício foi positivo em 63,2 milhões de euros (Doc. 21).

Art. 150.º O Município encerrou o exercício de 2025 com um saldo orçamental positivo de 142,3 milhões de euros, que ascende a 150,9 milhões de euros com as operações de tesouraria, e que transitou para a gerência de 2026. Um ano antes, o saldo das operações orçamentais transitado para 2025 fora de 24,6 milhões de euros. Segundo a Demonstração de Desempenho Orçamental, 98,9 milhões de euros do saldo de 2025 respeitam a receitas próprias (Doc. 21).

Art. 151.º À data da deliberação impugnada, o Município dispunha, assim, de um saldo orçamental transitado mais de duas vezes superior ao valor base global dos oito ativos cuja alienação a deliberação impugnada autoriza (57,6 milhões de euros). O saldo proveniente apenas de receitas próprias, de 98,9 milhões de euros, excedia por si só esse valor, ainda que parte do saldo total possa estar consignada ou destinada a compromissos transitados.

Art. 152.º O Município também não atravessava qualquer dificuldade de tesouraria. Em 2025, chegou a inscrever no orçamento um empréstimo de curto prazo de 50 milhões de euros, que anulou no final do ano por não o ter utilizado (Doc. 21). Para 2026, nem o Orçamento nem as suas revisões preveem a contratação de qualquer empréstimo de curto prazo (Doc. 19).

Art. 153.º Pela 1.ª Revisão ao Orçamento de 2026, aprovada pela Assembleia Municipal em 3 de março de 2026 (Deliberação n.º 78/AML/2026, sob a Proposta n.º 43/CM/2026), o Município inscreveu no orçamento em vigor o saldo de gerência não consignado de 2025, no montante de 79.788.532,02 €. A própria Proposta declara que «os reforços realizados em rubricas de despesa corrente perfazem um total de 61.326.244 euros», e invoca, para o efeito, o art.º 40.º, n.º 5, da Lei n.º 73/2013, segundo o qual o saldo da gerência anterior, no momento da sua integração, releva na proporção da despesa corrente que visa financiar (Doc. 19).

Art. 154.º Em junho de 2026, a componente não consignada desse saldo foi reduzida para 63.484.567,02 €, em virtude da reafetação a financiamento comunitário de despesa de investimento realizada em 2025 com os túneis do Plano Geral de Drenagem de Lisboa (Deliberação n.º 325/AML/2026, sob a Proposta n.º 281/CM/2026) (Doc. 19).

Art. 155.º Quatro meses antes da deliberação impugnada, o Município afetou, assim, a reforços de despesa corrente 61,3 milhões de euros de saldo livre, montante superior ao valor base global dos oito ativos cuja alienação aquela deliberação autoriza (57,6 milhões de euros).

Art. 156.º Para o período seguinte, o Orçamento Municipal para 2026 e o Plano Orçamental Plurianual 2026-2030 preveem que a despesa corrente continue a crescer, de 870,4 milhões de euros em 2026 para 924,4 milhões de euros em 2027 e 959,1 milhões de euros em 2028, e que o saldo corrente diminua, de 177,1 milhões de euros em 2026 para 156,3 milhões de euros em 2027 e 133,7 milhões de euros em 2028 (Doc. 19).

Art. 157.º Segundo o mesmo plano, o saldo global é negativo em 20,7 milhões de euros em 2026 e em cerca de 152 milhões de euros em cada um dos anos de 2027 e 2028, prevendo-se para estes dois anos receitas de novos empréstimos de 179,1 e 185,5 milhões de euros, respetivamente (Doc. 19). Já em 2025, o Município obteve 93,8 milhões de euros de desembolsos de empréstimos (Doc. 21).

Art. 158.º A receita de Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis, que depende do número e do valor das transações imobiliárias, representou 29,2 % da receita corrente cobrada em 2025 (313,3 de 1.073,9 milhões de euros) e representa 27,8 % da receita corrente prevista para 2026 (291,3 de 1.047,5 milhões de euros) (Docs. 19 e 21).

Art. 159.º A deliberação impugnada não afeta o produto da alienação a qualquer despesa determinada: a Proposta limita-se a afirmar que essa receita de capital «vai auxiliar ao financiamento do ambicioso plano de investimentos», enunciando uma lista aberta de finalidades que termina com a expressão «entre tantos outros objetivos e projetos» (considerando j)).

Art. 160.º O Orçamento Municipal para 2026, aprovado antes da deliberação impugnada, apresenta receita e despesa totais de 1.240,1 milhões de euros, assegurando o financiamento da despesa de capital nele prevista sem a receita da presente alienação, que nele não está inscrita; a despesa corrente representa 70,2 % da despesa orçamentada (Doc. 19).

Art. 161.º O mesmo Orçamento inscreve como receita de venda de bens de investimento, rubrica que compreende a venda de terrenos, 7.043.210 euros, correspondentes a 0,6 % da receita total (Doc. 19).

Art. 162.º Em 2025, o Município previu 6,4 milhões de euros de receita de venda de bens de investimento e cobrou 1,5 milhões de euros, 23,5 % do previsto, dos quais cerca de 0,6 milhões de euros de venda de terrenos (Doc. 21).

Art. 163.º O valor base global dos oito ativos cuja alienação a deliberação impugnada autoriza, de 57,6 milhões de euros, corresponde a mais de

oito vezes a receita de venda de bens de investimento prevista no Orçamento Municipal para 2026.

Art. 164.º Segundo o mesmo Orçamento, o investimento municipal em habitação de renda acessível é financiado por empréstimo contratado em 2024 com a Caixa Geral de Depósitos, o «Empréstimo PPI 24/25 Habitação», no montante de 50.845.000 euros, do qual se previa estarem utilizados, no final de 2025, 40.724.588 euros; e prevê-se que a utilização de empréstimos já contratados diminua 91,6 milhões de euros em 2026 (Doc. 19).

As restrições ao direito de propriedade e o agravamento fiscal adotados em nome da carência habitacional

Art. 165.º Para responder à situação nacional de carência habitacional, o legislador e o Município impuseram aos proprietários privados restrições relevantes ao direito de propriedade.

Art. 166.º A Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro (Mais Habitação), suspendeu em todo o território nacional, com exceção dos territórios do interior, a emissão de novos registos de alojamento local em frações autónomas (art.º 19.º), sujeitou os registos existentes a reapreciação e a cancelamento (arts. 20.º e 21.º), criou uma contribuição extraordinária de 15 % sobre o alojamento local e previu o arrendamento forçado de habitações devolutas, medidas posteriormente revogadas ou alteradas pelos Decretos-Leis n.os 43/2024, de 2 de julho, 57/2024, de 10 de setembro, e 76/2024, de 23 de outubro.

Art. 167.º O Município de Lisboa suspendeu a autorização de novos registos de alojamento local em zonas da cidade em 2018 e 2019 (Deliberações n.os 462/AML/2018 e 189/AML/2019) e aprovou, em 2019, o Regulamento Municipal do Alojamento Local, com zonas de contenção absoluta e relativa (Deliberação n.º 414/AML/2019; Aviso n.º 17706-C/2019).

Art. 168.º Voltou a suspender novos registos nas freguesias com rácio de alojamento local igual ou superior a 2,5 % entre 2022 e 2023 (Deliberações n.os 123/AML/2022, 481/AML/2022 e 106/AML/2023) e,

em todo o concelho, entre novembro de 2024 e dezembro de 2025 (Deliberações n.os 609/AML/2024 e 249/AML/2025), invocando expressamente a Declaração Fundamentada de Carência Habitacional (Doc. 22).

Art. 169.º Pela Deliberação n.º 570/AML/2025, de 2 de dezembro de 2025, publicada pelo Aviso n.º 29926-A/2025/2, no Diário da República, 2.ª série, n.º 235, de 5 de dezembro de 2025, o Município alterou o Regulamento Municipal do Alojamento Local, delimitando áreas de contenção absoluta, com rácio igual ou superior a 10 %, e de contenção relativa, com rácio igual ou superior a 5 % e inferior a 10 %, por freguesia ou por bairro (Doc. 22).

Art. 170.º O mesmo regulamento determina que, nas áreas de contenção, não são suscetíveis de autorização novos registos de alojamento local relativos a edifício, fração ou parte de edifício «que tenha sido adquirido em hasta pública realizada pelo Município, por freguesia do concelho de Lisboa ou por entidade do sector empresarial local no âmbito do Município de Lisboa» (arts. 5.º, n.º 3, e 6.º, n.º 2, al. b)), regra aplicável aos imóveis adquiridos após a sua entrada em vigor (art.º 7.º, n.º 2).

Art. 171.º As freguesias onde se situam os ativos estão, ou estiveram, abrangidas por estas restrições (Doc. 22):

a) São Vicente (ativo 10): zonas de contenção desde 2018 e 2019, freguesia integrada em área de contenção absoluta desde 6 de dezembro de 2025, com um rácio de 16,1 % de estabelecimentos de alojamento local face aos fogos de habitação permanente, e, desde abril de 2026, após a revisão dos registos, em área de contenção relativa;

b) Belém (ativos 7 e 8): suspensão de novos registos entre 2022 e 2023 e, desde dezembro de 2025, bairros em contenção absoluta (Ajuda, Belém e Bom Sucesso) e em contenção relativa (Bairro Novo da Memória e Junqueira);

c) Penha de França (ativo 4): suspensão de novos registos entre 2022 e 2023 e, desde dezembro de 2025, bairro de Sapadores em

contenção absoluta e bairro de Arroios (Penha de França) em contenção relativa;

d) Campolide (ativo 9): suspensão de novos registos a partir de 2022, por ter atingido o rácio de 2,5 %;

e) Marvila (ativo 1) e Beato (ativos 2 e 3): bairros em contenção relativa desde dezembro de 2025;

f) todas estas freguesias estiveram abrangidas pelas suspensões gerais de novos registos entre outubro de 2023 e dezembro de 2025.

Art. 172.º Segundo a delimitação constante do Anexo IV do Regulamento Municipal do Alojamento Local, na versão publicada, e a revisão anunciada pelo Município em abril de 2026, o ativo 10 situa-se em área de contenção, por estar integrado na freguesia de São Vicente, hoje em contenção relativa. Os restantes ativos situam-se fora dos bairros em contenção identificados nessa delimitação, mas em freguesias que integram bairros em contenção ou que estiveram abrangidas pelas suspensões de novos registos (Doc. 22).

Art. 173.º Nas áreas de contenção relativa, novos registos de alojamento local só podem ser autorizados a título excecional, e nunca quando respeitem a imóvel «adquirido em hasta pública realizada pelo Município» (art.º 6.º, n.os 1 e 2, al. b), do Regulamento Municipal do Alojamento Local).

Art. 174.º Para além das restrições ao alojamento local, a lei e o Município agravaram a tributação dos imóveis que, nas zonas de maior pressão habitacional, não são afetos à habitação.

Art. 175.º O Decreto-Lei n.º 67/2019, de 21 de maio, criou a figura da zona de pressão urbanística, definida como aquela «em que se verifique dificuldade significativa de acesso à habitação», delimitada pela assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, pelo prazo de cinco anos (art.º 2.º-A do Decreto-Lei n.º 159/2006, de 8 de agosto), qualificando no seu preâmbulo como prática lesiva do interesse público a não disponibilização de imóveis existentes nas zonas de maior procura, por reduzir a oferta e elevar artificialmente os preços.

Art. 176.º Nas zonas de pressão urbanística, os prédios urbanos ou frações autónomas devolutos há mais de um ano, os prédios em ruínas e «os terrenos para construção inseridos no solo urbano e cuja qualificação em plano municipal de ordenamento do território atribua aptidão para o uso habitacional» ficam sujeitos a uma taxa de Imposto Municipal sobre Imóveis elevada ao décuplo, agravada em 20 % em cada ano subsequente, até ao limite de vinte vezes a taxa normal, limite que a assembleia municipal pode ainda aumentar (art.º 112.º-B, n.os 1 e 3, do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, na redação da Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro).

Art. 177.º A receita desse agravamento é afeta pelos municípios «ao financiamento das políticas municipais de habitação» (art.º 112.º-B, n.º 2, do mesmo Código).

Art. 178.º Pela Deliberação n.º 391/AML/2020, tomada sobre a Proposta n.º 797/CM/2020 e publicada no 7.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1402, de 30 de dezembro de 2020, a Assembleia Municipal de Lisboa delimitou a zona de pressão urbanística para efeitos de agravamento do Imposto Municipal sobre Imóveis, abrangendo a totalidade do território do concelho (Doc. 23).

Art. 179.º Em 16 de dezembro de 2025, para evitar a sua caducidade, a Assembleia Municipal prorrogou essa delimitação por um ano, invocando a Carta Municipal de Habitação e o elevado número de fogos vagos ou devolutos no concelho, e mandatou o Presidente da Câmara para rever o estudo que a fundamenta (Doc. 23).

Art. 180.º Todos os ativos abrangidos pela deliberação impugnada se situam, assim, em zona de pressão urbanística, na qual o Município declarou existir dificuldade significativa de acesso à habitação.

Art. 181.º O Município, enquanto proprietário, está isento de Imposto Municipal sobre Imóveis (art.º 11.º, n.º 1, do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis), embora a lei exclua da isenção «o património imobiliário público sem utilização, nos termos definidos em diploma próprio» (art.º 11.º, n.º 2).

Parte IV

Do direito

Primeiro fundamento: alienação de imóveis em regime de gestão condicionada e erro sobre os pressupostos de facto

Art. 182.º Nos termos do art.º 104.º, n.º 1, do RPIML, só podem ser alienados os imóveis do domínio privado do Município «que, nos termos do previsto no artigo 31.º, se encontrem em regime de execução em conformidade com o princípio da disponibilidade».

Art. 183.º O RPIML vincula o Município na gestão do seu domínio privado, que é «não equiparável ao património imobiliário de um qualquer sujeito privado» (Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 27 de fevereiro de 2025, proc. n.º 431/21.2BELSB, que aplicou o RPIML como parâmetro de legalidade).

Art. 184.º Os imóveis do domínio privado municipal encontram-se num de dois regimes de gestão: o regime de gestão condicionada e o regime de execução (art.º 28.º do RPIML). Só integram o regime de execução os imóveis que não estejam em regime de gestão condicionada (art.º 31.º, n.º 1).

Art. 185.º Integram o regime de gestão condicionada os imóveis afetos ao prosseguimento de atribuições próprias do Município (art.º 29.º, n.º 2, al. a), do RPIML), o que sucede sempre que o imóvel, «em obediência a um princípio de racionalidade e melhor aproveitamento económico, seja necessário e adequado para o cumprimento de programas municipais setoriais, nomeadamente nas áreas da habitação» (art.º 29.º, n.º 3, al. b)).

Art. 186.º Enquanto estiverem sujeitos a esse regime, os imóveis ficam «excecionados do princípio da disponibilidade que carateriza o regime de execução, não podendo aprovar-se, nem realizar-se quaisquer atos dispositivos de alienação ou de oneração sobre os mesmos» (art.º 29.º, n.º 4).

Art. 187.º A sujeição ao regime de gestão condicionada «gera compromisso em cadastro» (art.º 29.º, n.º 5), e a transição para o regime de execução depende da alteração dos respetivos pressupostos, «mediante confirmação pela Direção Municipal de Gestão Patrimonial», com o correspondente «descompromisso em cadastro» (art.º 29.º, n.º 6).

Art. 188.º O Regulamento sujeita esse regime, além disso, a um controlo periódico e formal. A Câmara Municipal aprova, «anualmente, conjuntamente com o Orçamento e o Plano de Atividades, a lista dos imóveis municipais que integram o regime de gestão condicionada» (art.º 19.º, n.º 1, al. p), do RPIML); o regime é objeto de «reavaliação ordinária, em regra, coincidente com o início de cada mandato municipal» (art.º 29.º, n.º 6) e de «monitorização plurianual, coincidente com o mandato autárquico» (art.º 15.º, n.º 2); e compete ao Presidente da Câmara avaliar a manutenção dos respetivos pressupostos e ordenar o descompromisso em cadastro, «na sequência de deliberação do órgão municipal competente» (art.º 20.º, n.º 1, als. g) e h)).

Art. 189.º Nem as Grandes Opções do Plano 2026-2030 nem o Orçamento Municipal para 2026 contêm qualquer referência ao regime de gestão condicionada ou à lista dos imóveis que o integram (Doc. 19). Os Autores não conhecem, por isso, qualquer lista aprovada nos termos daquela norma, cuja junção adiante se requer; e, se não existir, nenhum ato da Câmara Municipal verificou, no ano da deliberação impugnada, que os ativos afetos a programas de habitação tivessem deixado de integrar aquele regime.

Art. 190.º Um imóvel afeto ao cumprimento de um programa municipal setorial permanece, assim, em regime de gestão condicionada, e excecionado da disponibilidade patrimonial, até ser dele subtraído por ato expresso e fundamentado que verifique a alteração dos pressupostos da afetação. A afirmação, numa proposta de alienação, de que o imóvel se encontra em regime de execução não substitui esse ato.

Art. 191.º Os ativos 3 e 4 estão inscritos na camada «Compromissos» do cadastro municipal, associados à operação «PRA Olaias» do Programa Renda Acessível, e o ativo 4 ainda à construção de um parque de

estacionamento, como a própria Direção Municipal de Urbanismo informou e as fichas publicadas com a deliberação reproduzem.

Art. 192.º O ativo 2, contíguo ao ativo 3 e confinante com o loteamento municipal das Olaias, integra a mesma frente da Rua Almirante Sarmento Rodrigues que recebe a ligação pedonal prevista nesse loteamento do Programa Renda Acessível.

Art. 193.º Os ativos 1 e 9 estão identificados na Carta Municipal de Habitação como recursos municipais mobilizáveis para a produção de habitação, no Programa Municipal Cooperativo e na construção nova programada de habitação municipal, respetivamente.

Art. 194.º O ativo 1 foi, aliás, objeto de um direito de superfície destinado à construção de 106 fogos de custos controlados por cooperativas, e o seu loteamento municipal destina-se essencialmente a habitação.

Art. 195.º Estes ativos são, portanto, necessários e adequados ao cumprimento de programas municipais setoriais na área da habitação e encontravam-se, por força do art.º 29.º, n.os 2, al. a), e 3, al. b), do RPIML, em regime de gestão condicionada.

Art. 196.º Não consta do procedimento qualquer confirmação da Direção Municipal de Gestão Patrimonial de que os pressupostos dessa afetação se tenham alterado, nem qualquer descompromisso em cadastro, como exige o art.º 29.º, n.º 6, do RPIML, nem qualquer deliberação da Câmara Municipal que, na lista anual prevista no art.º 19.º, n.º 1, al. p), ou em qualquer outro momento, tenha excluído estes imóveis do regime de gestão condicionada. Tanto quanto é do conhecimento dos Autores, essa deliberação nunca foi tomada, e a Proposta n.º 339/2026 não a invoca.

Art. 197.º Os ativos mantêm-se, por isso, em regime de gestão condicionada, e o considerando k), ao afirmar que estão «integrados no regime de execução», enuncia uma conclusão que nenhum ato do procedimento suporta.

Art. 198.º A deliberação impugnada aprovou, assim, a alienação de imóveis que o art.º 29.º, n.º 4, do RPIML subtrai a quaisquer atos dispositivos, em violação deste preceito e dos arts. 19.º, n.º 1, al. p), 29.º, n.º 6, e 104.º, n.º 1, do mesmo Regulamento.

Art. 199.º A deliberação assenta, além disso, num pressuposto de facto falso: o de que os ativos não se encontram «afetos ao cumprimento de programas municipais específicos de natureza habitacional», nem são necessários «à execução de estudos ou planos de natureza urbanística» (considerando k)).

Art. 200.º Esse pressuposto é desmentido pelos próprios documentos do procedimento, que registam os compromissos do Programa Renda Acessível sobre os ativos 3 e 4, e pelos instrumentos aprovados pela própria Assembleia Municipal, que afetam os ativos 1, 4 e 9 e a zona das Olaias à produção de habitação.

Art. 201.º O erro sobre os pressupostos de facto determina a invalidade da deliberação, nos termos do art.º 163.º, n.º 1, do CPA.

Art. 202.º O erro sobre os pressupostos de facto consiste na «divergência entre a realidade e a perceção que dela dá conta a decisão administrativa» (Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 4 de fevereiro de 2010, proc. n.º 0515/09, sumário I), e é precisamente essa divergência que se verifica entre o considerando k) da Proposta e os compromissos registados nos próprios documentos do procedimento.

Segundo fundamento: alienação de terrenos integrados na reserva imobiliária

Art. 203.º Nos termos do art.º 30.º, n.º 1, al. e), do RPIML, a reserva imobiliária, que integra o regime de gestão condicionada, é constituída, entre outros, pelos «terrenos que integrem a estrutura ecológica municipal».

Art. 204.º A afetação ou subtração dos ativos municipais ao regime de reserva «resulta de deliberação do órgão deliberativo, mediante proposta

fundamentada do órgão executivo» (art.º 30.º, n.º 5, e art.º 18.º, al. l), do RPIML).

Art. 205.º As fichas urbanísticas dos ativos 1, 2, 3, 7 e 10 registam a sua integração na Estrutura Ecológica Municipal, e as dos ativos 2, 3 e 7, em particular, na Estrutura Ecológica Fundamental (Sistema Húmido e Sistema de Transição Fluvial-Estuarino).

Art. 206.º Essa integração consta do quadro «Enquadramento no PDM» de cada ficha, que respeita à própria parcela posta à venda, e não a área envolvente. Nenhuma das fichas a apresenta como parcial, ao contrário do que fazem, quando é o caso, quanto a outras condicionantes, como sucede com a vulnerabilidade às inundações do ativo 10, assinalada como «(parcialmente em)» (Doc. 10). Se o Município sustentar que a Estrutura Ecológica Municipal só abrange parte de alguma das parcelas, caber-lhe-á demonstrá-lo, e nem assim ficaria dispensado do procedimento do art.º 30.º, n.º 5, do RPIML quanto a essa parte.

Art. 207.º O vício que se invoca não consiste em a alienação ser ambientalmente inconveniente. Consiste em ter sido autorizada a disposição de terrenos que o próprio Regulamento sujeita a um regime especial de gestão patrimonial, sem observância do procedimento que a lei exige para os subtrair a esse regime.

Art. 208.º Nenhuma deliberação subtraiu estes terrenos à reserva imobiliária, e a Proposta n.º 339/2026 não contém qualquer proposta fundamentada nesse sentido; pelo contrário, parte do pressuposto de que todos os ativos se encontram em regime de execução.

Art. 209.º A deliberação impugnada não pode valer como subtração implícita à reserva: o art.º 30.º, n.º 5, do RPIML exige uma proposta fundamentada dirigida a esse efeito, que pondere as razões que justificaram a integração dos terrenos na reserva, e nenhuma ponderação desse tipo foi feita.

Art. 210.º A consequência jurídica da integração na Estrutura Ecológica Municipal é, assim, direta e concreta. Os terrenos integram a reserva imobiliária

por força do próprio regulamento, sem dependência de qualquer ato de afetação (art.º 30.º, n.º 1, al. e)); a reserva integra o regime de gestão condicionada (art.º 29.º, n.º 2, al. b)); e, enquanto nele se mantiverem, não podem «aprovar-se, nem realizar-se quaisquer atos dispositivos de alienação ou de oneração» (art.º 29.º, n.º 4).

Art. 211.º A subtração à reserva é um pressuposto procedimental da alienação, que exige deliberação própria, sob proposta fundamentada (art.º 30.º, n.º 5). Faltando esse pressuposto, a deliberação impugnada autorizou a alienação de bens que o regulamento declara indisponíveis, e, por ser um ato administrativo singular, não podia derrogar o regulamento que vincula o próprio órgão que o aprovou (princípio da inderrogabilidade singular dos regulamentos).

Art. 212.º A deliberação viola, por isso, os arts. 29.º, n.º 4, 30.º, n.os 1, al. e), e 5, e 104.º, n.º 1, do RPIML.

Terceiro fundamento: défice de instrução e de fundamentação e falta de demonstração da conformidade das avaliações

Art. 213.º O art.º 104.º, n.º 3, do RPIML exige que a proposta de alienação seja «obrigatoriamente instruída» com informação urbanística, justificação de valor e avaliações, e ainda com «informação patrimonial quanto às condições de cumprimento do previsto no presente Regulamento, em especial nos artigos 27.º a 31.º quanto aos objetivos concretos a atingir com a alienação e o modo como se adequam ao estabelecido nos instrumentos de planeamento estratégicos da Cidade».

Art. 214.º A Proposta n.º 339/2026 não foi instruída com essa informação patrimonial: a Informação n.º INF/14745/CML/2026 limita-se a reproduzir, em termos genéricos e comuns a todos os ativos, a fórmula do considerando k), sem qualquer análise individual e sem referência à Carta Municipal de Habitação, que é o instrumento municipal de planeamento em matéria de habitação.

Art. 215.º O art.º 33.º, n.º 2, do RPIML exige ainda que a avaliação seja precedida de informação urbanística que contenha, designadamente, os «compromissos urbanísticos que recaem ou recaíram sobre o imóvel»

(al. a)), os valores devidos a título de compensação urbanística e de taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas (al. d)), e as «limitações, ónus, condicionantes, servidões administrativas ou encargos de natureza urbanística» (al. f)).

Art. 216.º A informação urbanística que serviu de base à deliberação não cumpre estas exigências:

a) não indica os valores das compensações urbanísticas, limitando-se a remeter para os arts. 88.º e 89.º do Regulamento do Plano Diretor Municipal;

b) declara «livre de ónus» o ativo 9, ao qual as condições de alienação impõem a construção de um parque de estacionamento de utilização pública com pelo menos 90 lugares;

c) não identifica, quanto ao ativo 1, a situação do direito de superfície constituído sobre o lote 2009/004;

d) admite, quanto ao ativo 2, que o polígono cadastral não está regularizado e abrange uma escadaria a destacar, sem que a parcela a alienar tenha sido delimitada;

e) omite, quanto aos ativos 1 e 9, a sua identificação na Carta Municipal de Habitação;

f) identifica o ativo 4, na ficha urbanística, como situado no Beato e, nos quadros da Informação n.º INF/14745/CML/2026 e do Programa do Procedimento, como situado na Penha de França, sem esclarecer a divergência.

Art. 217.º A deliberação impugnada foi, por isso, tomada sem que estivessem averiguados os factos cujo conhecimento era necessário a uma decisão legal e justa, em violação dos arts. 58.º e 115.º, n.º 1, do CPA e dos arts. 33.º, n.º 2, e 104.º, n.º 3, do RPIML.

Art. 218.º A jurisprudência reconhece que «a insuficiência das diligências levadas a cabo pela Administração» na averiguação dos factos relevantes «corresponde ao vício de défice de instrução» (Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 20 de novembro de 2025, proc. n.º

189/22.8BEFUN, sumário XIV), em violação do princípio do inquisitório consagrado nos arts. 58.º e 115.º do CPA (Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 5 de março de 2021, proc. n.º 00434/18.4BEMDL).

Art. 219.º A fundamentação é, além disso, contraditória: afirma que nenhum ativo está afeto a programas de habitação, quando os documentos que integram a própria deliberação registam compromissos do Programa Renda Acessível sobre dois deles.

Art. 220.º A fundamentação contraditória equivale à falta de fundamentação (art.º 153.º, n.º 2, do CPA), o que constitui vício autónomo de forma.

Art. 221.º É jurisprudência constante que «não cumpre a exigência de uma fundamentação coerente a fundamentação que se apresenta contraditória consigo mesma» (Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 14 de fevereiro de 2001, proc. n.º 045773) e que a adoção de fundamentos «obscuros, contraditórios ou insuficientes» equivale a falta de fundamentação (Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 18 de dezembro de 2020, proc. n.º 01477/12.7BEPRT, sumário II).

Art. 222.º A indeterminação do objeto da alienação quanto ao ativo 2, cuja delimitação depende de uma regularização cadastral não realizada, constitui ainda erro relevante sobre a identificação do imóvel, que o próprio RPIML considera impeditivo da adjudicação (art.º 170.º, n.º 1).

A indefinição do perfil urbanístico dos ativos e a impossibilidade de verificar a conformidade das avaliações

Art. 223.º Segundo o considerando n), a máxima edificabilidade e o melhor aproveitamento possível dos ativos constam da informação urbanística do Anexo IV da Proposta e foram considerados no apuramento dos valores de mercado (Doc. 2).

Art. 224.º Essa informação não define, porém, o perfil urbanístico de nenhum dos oito ativos submetidos à Assembleia Municipal. As próprias fichas declaram que «os parâmetros urbanísticos e forma de ocupação

estabelecidos na presente ficha constituem uma referência para a operação urbanística a realizar», que as áreas por uso são «valores resultantes do uso previsto no Esquema de Ocupação de Referência, podendo estes divergirem em função de um uso proposto diferente em projeto de licenciamento», e que a área de espaço público confinante é «ajustável»; em três delas, o esquema de ocupação é apresentado como «hipótese» (Doc. 16).

Art. 225.° Ficam, assim, por definir os usos, a superfície de pavimento afeta a cada uso, o número de fogos, as cedências e as compensações urbanísticas devidas e as limitações ou condicionantes que venham a resultar dos pareceres de entidades externas a que várias fichas sujeitam a edificação, como a ANAC, a Infraestruturas de Portugal e a ANACOM. Quanto ao ativo 4, as cedências e compensações são remetidas para um loteamento ainda a prever.

Art. 226.° O RPIML não se basta com uma referência. Exige que a avaliação seja precedida de informação urbanística «que permita aferir com rigor a máxima edificabilidade e o melhor aproveitamento possível do ativo imobiliário» (art.° 33.°, n.° 2), e que a proposta de alienação seja instruída com informação urbanística que enquadre a propriedade municipal «na perspetiva do melhor uso e máxima edificabilidade» (art.° 104.°, n.° 3, al. a)).

Art. 227.° Esta indefinição tem duas consequências. A primeira é a insuficiência da fundamentação: a Assembleia Municipal autorizou a venda sem conhecer, com o rigor que o Regulamento exige, o uso e a edificabilidade que transmitia e as limitações ou condicionantes a que os terrenos ficarão sujeitos, o que equivale a falta de fundamentação (art.° 153.°, n.° 2, do CPA).

Art. 228.° A segunda respeita às avaliações. O valor de mercado de um terreno para construção depende do que nele se pode construir. Se a edificabilidade e os usos são uma mera referência, suscetível de divergir no licenciamento, o valor que neles assenta é igualmente hipotético, e nada nos elementos publicitados permite verificar que corresponde ao valor de mercado, devidamente atualizado e conforme às «normas e as boas práticas em vigor», que o art.° 32.°, n.os 1 e 2, do RPIML exige. O

Caderno de Encargos indica que os valores tomam como referência o «melhor uso e máxima edificabilidade» (n.º 4.3), isto é, o cenário mais favorável de um perfil que não está definido.

Art. 229.º O RPIML fixa, além disso, o conteúdo mínimo obrigatório dos relatórios de avaliação. Estes devem conter, designadamente, a descrição pormenorizada das características do prédio, incluindo o «fim a que se destina», a «fundamentação da escolha do ou dos métodos de avaliação», a estimativa dos encargos indispensáveis à adequada exploração económica do imóvel, a justificação das taxas e parâmetros utilizados e a indicação concreta das transações comparáveis, e ser instruídos com caderneta predial e certidão de registo predial atualizadas, ficha urbanística e, na falta desses documentos, com a prova de estar em curso a regularização jurídica do imóvel (art.º 34.º, n.os 1 e 2).

Art. 230.º A Proposta e a Informação n.º INF/14745/CML/2026 remetem para avaliações de mercado e para a Informação n.º INF/14770/CML/2026, cujo conteúdo integral não foi disponibilizado aos Autores. Não se afirma, por isso, a inexistência material desses documentos, mas a impossibilidade de, com a documentação publicitada, verificar o cumprimento das exigências dos arts. 32.º a 34.º e 104.º, n.º 3, do RPIML, designadamente a ponderação das condicionantes e compromissos próprios de cada ativo, a regularidade da avaliação, a aprovação do respetivo valor e a justificação da opção de alienação.

Art. 231.º Os elementos conhecidos do procedimento revelam, além disso, aspetos que qualquer avaliação conforme ao Regulamento teria de ponderar e cuja consideração não está demonstrada:

a) quanto ao ativo 1, os documentos do procedimento não informam sobre a situação jurídica e registal do lote 2009/004, que a resolução do direito de superfície não abrangeu (art.º 34.º, n.º 2, als. b) e g), do RPIML);

b) quanto ao ativo 2, o objeto da avaliação não está delimitado, porque depende de uma regularização cadastral que não foi feita (art.º 34.º, n.º 1, al. a), e n.º 2, al. g));

c) quanto aos ativos 3 e 4, o fim a que se encontram destinados, o Programa Renda Acessível, inscrito no cadastro municipal, não pode ter sido considerado, se, como declara a Proposta, se partiu do pressuposto de que nenhum ativo está afeto a programas de habitação (art.º 34.º, n.º 1, al. a));

d) quanto ao ativo 9, declarado «livre de ónus», a obrigação imposta ao adquirente de construir um parque de estacionamento de utilização pública, em subsolo, com pelo menos 90 lugares, é um encargo que a ficha urbanística ignora e cuja consideração no valor não está demonstrada (art.º 34.º, n.º 1, al. f));

e) quanto a todos os ativos submetidos à Assembleia Municipal, os valores das compensações urbanísticas e da taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas não foram quantificados (art.º 33.º, n.º 2, al. d)), pelo que não é possível verificar se o valor dos terrenos reflete os encargos urbanísticos que o adquirente suportará.

Art. 232.º As disparidades dos valores unitários, de cerca de 1.364 € a 8.858 € por metro quadrado de terreno, que a fundamentação não explica, não permitem verificar que os valores base resultem de critérios uniformes e escrutináveis, e reforçam a necessidade da junção integral do processo de avaliação.

Art. 233.º A falta de publicação das avaliações e da Informação n.º INF/14770/CML/2026 que as acompanha contraria ainda o princípio da transparência, segundo o qual «todos os procedimentos de gestão patrimonial são documentados, assentam no exercício dos direitos e deveres de informação, de fundamentação e notificação das decisões e da participação dos interessados» (art.º 9.º, n.º 2, do RPIML).

Art. 234.º A deliberação foi, por isso, tomada sem que o cumprimento dos arts. 32.º, n.os 1 e 2, 33.º, n.º 2, e 34.º, n.os 1 e 2, do RPIML esteja demonstrado no procedimento, e viola os arts. 9.º, n.º 2, e 104.º, n.º 3, als. a) e b), do mesmo Regulamento.

Quarto fundamento: edificabilidade desconforme com o Plano Diretor Municipal e riscos para o património municipal criados pelas peças do procedimento

Art. 235.° O valor de mercado de um terreno para construção depende da edificabilidade que o plano lhe atribui e das condições a que a sujeita. A Proposta declara que os valores base foram apurados por referência à máxima edificabilidade e ao melhor aproveitamento possível constantes das fichas urbanísticas (considerando n)), e o Caderno de Encargos confirma que tomam como referência o «melhor uso e máxima edificabilidade» (n.° 4.3) (Docs. 2 e 6).

Art. 236.° Quanto a quatro dos oito ativos, com o valor base global de 32,3 milhões de euros, a edificabilidade considerada não resulta do Regulamento do Plano Diretor Municipal de Lisboa (RPDM), publicado pelo Aviso n.° 11622/2012, no Diário da República, 2.ª série, n.° 168, de 30 de agosto de 2012, nos termos em que as fichas a apresentam: ou depende de um instrumento de execução que não existe, ou de uma condição habitacional que as peças do procedimento omitem.

Ativos 3, 4 e 8: espaço a consolidar sem unidade de execução

Art. 237.° Os ativos 3, 4 e 8 estão qualificados como espaço central e habitacional a consolidar (Doc. 10). Os espaços a consolidar correspondem a «malhas urbanas a reconverter urbanística e funcionalmente, bem como a espaços intersticiais onde se pretende estruturar uma ocupação urbana edificada ou destinados à estrutura ecológica municipal» (art.° 58.°, n.° 1, do RPDM).

Art. 238.° Nesses espaços, «a execução do plano realiza-se no âmbito de unidades de execução, disciplinadas ou não por planos de urbanização ou de pormenor e utilizando os sistemas de execução que a lei prevê» (art.° 58.°, n.° 2, do RPDM). A unidade de execução deve abranger «uma área suficientemente vasta para constituir um perímetro com características de unidade e autonomia urbanísticas», integrar as áreas a afetar a espaços públicos ou equipamentos e assegurar a justa repartição de benefícios e encargos pelos proprietários abrangidos (n.° 3, al. a)), e, no caso da Estrutura Ecológica Municipal, assegurar a sua

efetivação através de projetos de conceção e gestão autónomos (n.º 3, al. e)).

Art. 239.º A dispensa da unidade de execução só é admitida nos casos previstos no art.º 58.º, n.º 5, do RPDM, e depende sempre de um juízo da Câmara Municipal, que tem de considerar que as soluções propostas «asseguram uma correta articulação formal e funcional com o espaço consolidado e não prejudicam o ordenamento urbanístico do espaço a consolidar».

Art. 240.º As fichas urbanísticas dos ativos 3, 4 e 8 apresentam, porém, como operação urbanística, uma simples obra de construção, com 10.024,00 m², 15.328,40 m² e 5.726,00 m² de superfície de pavimento, respetivamente, sem referirem a necessidade de delimitar uma unidade de execução nem qualquer decisão da Câmara Municipal que a dispense. Quanto ao ativo 4, a própria ficha remete as cedências e compensações para um loteamento ainda a prever (Doc. 10).

Art. 241.º Nenhum documento do procedimento demonstra que essa unidade de execução tenha sido delimitada, ou que a Câmara Municipal tenha decidido dispensá-la nos termos do art.º 58.º, n.º 5, do RPDM. A falta de referência nas fichas não prova, por si só, que tal decisão não exista; mas a informação urbanística que deve preceder a avaliação tinha de identificar esta condicionante (art.º 33.º, n.º 2, al. f), do RPIML), e não o faz. A edificabilidade com base na qual estes três ativos foram avaliados, que representam 28,9 milhões de euros, metade do valor base global da alienação, não está, assim, demonstrada como assegurada pelo plano, nem é possível verificar se as avaliações ponderaram as cedências, a repartição de encargos e o risco próprios de uma unidade de execução.

Art. 242.º Quanto ao ativo 3, acresce que integra a Estrutura Ecológica Fundamental, no Sistema Húmido, e o Corredor Verde Oriental. Nas áreas do sistema húmido, a Câmara Municipal pode condicionar as obras com intervenção no subsolo e limitar a construção de caves, e exige a prévia caracterização hidrogeológica nas obras de impacte relevante (art.º 13.º, n.os 6 a 8, do RPDM). A ficha não identifica estas

condicionantes, que a avaliação não pode, por isso, ter ponderado (art.º 33.º, n.º 2, al. f), do RPIML).

Ativo 10: a superfície de pavimento acrescida só é admitida para habitação, ficando metade sujeita a renda ou preço máximos

Art. 243.º O ativo 10 situa-se em espaço central e habitacional consolidado, traçado urbano A (Doc. 10). Nestes traçados, a altura máxima da fachada é a média das alturas das fachadas da frente edificada, e o plano admite uma única exceção: em obras em edifícios predominantemente de habitação, em parcela situada entre dois edifícios com altura de fachada superior, «pode ser adotada a altura da fachada do edifício confinante mais alto, desde que a superfície de pavimento acrescida se destine exclusivamente a habitação e 50 % fique sujeita a valor máximo de renda ou preço de venda» (art.º 42.º, n.º 3, al. b), do RPDM).

Art. 244.º A ficha urbanística do ativo 10 invoca expressamente esta exceção, ao admitir que «possa ser adotada a altura da fachada do edifício confinante mais alto (vide alínea b), n.º3, art. 42º)», mas omite a condição de que o plano a faz depender, e admite como usos possíveis, a par da habitação, o terciário, o turismo, o equipamento, a indústria compatível e a micrologística (Doc. 10). As condições de alienação do ativo 10 nada acrescentam ao Programa do Procedimento e ao Caderno de Encargos, e nenhuma cláusula sujeita a superfície de pavimento acrescida ao uso habitacional ou a valor máximo de renda ou de preço (Docs. 1, 5 e 6).

Art. 245.º A informação urbanística é, assim, incompleta num ponto decisivo. A condição do plano respeita apenas à superfície de pavimento acrescida pela adoção da altura do edifício confinante mais alto, e não a todo o edifício; mas a ficha não quantifica essa área, não a distingue da edificabilidade de base e não refere a condição a que está sujeita, admitindo indistintamente, para todo o edifício, usos como o turismo. Não é, por isso, possível verificar como foi essa área considerada na avaliação. Se o valor base foi apurado, como a Proposta declara, pela máxima edificabilidade e pelo melhor uso, sem a distinguir, terá sido valorizada a preço de mercado livre uma área que o plano reserva à habitação e, em metade, a renda ou preço controlados.

Art. 246.º A norma revela, além disso, o juízo que o próprio planeamento municipal formulou sobre o destino deste solo. O Município que só admite a construção acrescida nestas parcelas se for destinada à habitação, e em metade à habitação a preços controlados, vende o ativo 10, numa freguesia delimitada como área de contenção absoluta do alojamento local, sem essa condição e admitindo o uso turístico.

Art. 247.º Quanto aos ativos 3, 4, 8 e 10, a deliberação impugnada assenta, por isso, numa informação urbanística que não enquadra a propriedade municipal face aos instrumentos de gestão territorial, como exige o art.º 104.º, n.º 3, al. a), do RPIML, e em avaliações cuja ponderação das limitações e condicionantes de natureza urbanística a que os terrenos estão sujeitos não está demonstrada (arts. 32.º, n.os 1 e 2, e 33.º, n.º 2, al. f), do RPIML). Incorre em défice de instrução e, na medida em que tenha tomado por certa uma edificabilidade que o plano não assegura nos termos apresentados, em erro sobre os pressupostos de facto e de direito, à luz dos arts. 42.º, n.º 3, al. b), e 58.º, n.os 2 e 5, do RPDM, sendo, também por esta razão, anulável (art.º 163.º, n.º 1, do CPA).

Riscos para o património municipal criados pelas peças do procedimento

Art. 248.º As deficiências de informação acima descritas não afetam apenas a validade das avaliações. Repercutem-se no próprio objeto da venda e expõem o Município a responsabilidade perante os adquirentes.

Art. 249.º O Programa do Procedimento define o objeto da hasta como a alienação dos ativos «com os usos e demais parâmetros urbanísticos definidos nas respetivas fichas urbanísticas» (n.º 1.1), integrando no objeto do contrato a edificabilidade e os usos que as fichas anunciam. As mesmas fichas declaram, porém, que esses parâmetros «constituem uma referência para a operação urbanística a realizar» (Docs. 1 e 10). O Município promete no Programa o que as fichas qualificam como mera referência e o que, em vários casos, o plano não assegura.

Art. 250.º Em concreto, as peças aprovadas pela deliberação impugnada põem à venda:

a) nos ativos 3, 4 e 8, uma edificabilidade que depende de unidade de execução cuja delimitação ou dispensa não é demonstrada (art.º 58.º, n.º 2, do RPDM) e, no ativo 4, cedências e compensações remetidas para um loteamento ainda a prever;

b) no ativo 10, uma altura de fachada cuja superfície de pavimento acrescida o plano só admite para habitação, em metade sujeita a renda ou preço máximos, sem que as peças quantifiquem essa área ou explicitem essa condição, e admitindo para o edifício usos como o turismo (art.º 42.º, n.º 3, al. b), do RPDM);

c) no ativo 9, um imóvel declarado «livre de ónus» a que as condições de alienação impõem a construção de um parque de estacionamento de utilização pública, e que integra uma parcela cuja desafetação do domínio público é impugnada e cuja situação jurídico-registal a própria Proposta reconhece carecer de regularização;

d) no ativo 1, um lote, o 2009/004, sobre o qual foi constituído um direito de superfície por 70 anos a favor de uma união de cooperativas, que a resolução deliberada em 2018 não abrangeu, sem que os documentos do procedimento esclareçam se esse direito subsiste e se está registado;

e) no ativo 2, uma parcela que não está delimitada, por depender de uma regularização cadastral que não foi feita;

f) em todos os ativos, imóveis cuja descrição predial e inscrição matricial não são identificadas e, nos ativos 4 e 9, conjuntos de dez e de cinco parcelas cuja unificação não é demonstrada.

Art. 251.º Se as características anunciadas não se verificarem, o Município, como vendedor, fica exposto às consequências que a lei civil associa à venda de bens onerados e de coisas que não têm as qualidades asseguradas pelo vendedor: a anulação do contrato, a redução do preço e a indemnização do comprador (arts. 905.º, 908.º, 909.º, 911.º, 913.º e 915.º do Código Civil), além da responsabilidade pela violação dos deveres de informação e de lealdade na formação do contrato (art.º 227.º, n.º 1, do Código Civil).

Art. 252.º A cláusula do Programa segundo a qual, após a visita aos imóveis, «nada mais poderá ser reclamado [...] quanto ao estado de conservação do Ativo ou qualquer outro vício que o desvalorize ou impeça a realização do fim a que se destina» (n.º 4.2) não afasta esse risco. Uma visita ao local não revela as condicionantes do plano, a situação registal ou cadastral dos imóveis nem os direitos de terceiros sobre eles; a cláusula não pode valer quanto a factos que o próprio vendedor conhece, como conhece o seu plano diretor municipal e o seu cadastro, nem excluir a responsabilidade por dolo ou culpa grave (arts. 800.º, n.º 2, e 809.º do Código Civil); e contraria o n.º 1.1 do mesmo Programa, que integra os parâmetros das fichas no objeto da venda.

Art. 253.º Quanto à situação registal, os factos de que resulte a transmissão de direitos sobre imóveis não podem ser titulados sem que os bens estejam definitivamente inscritos a favor de quem os transmite (art.º 9.º, n.º 1, do Código do Registo Predial). Por isso, o RPIML exige que os relatórios de avaliação sejam instruídos com caderneta predial e certidão de registo predial atualizadas ou, na sua falta, com documentação comprovativa de estar em curso a regularização jurídica do imóvel (art.º 34.º, n.º 2, als. a), b) e g)), e exclui a adjudicação quando se verifique «erro relevante sobre a identificação ou a composição do imóvel» (art.º 170.º, n.º 1). Nenhum documento do procedimento demonstra que estes requisitos estão cumpridos quanto a qualquer dos ativos.

Art. 254.º O risco não era desconhecido do Município. Na Proposta n.º 275/2024, que preparou esta operação, a própria Câmara Municipal declarou necessária «a aferição da conformidade da situação fática, jurídica, urbanística e tributária dos imóveis [...], por forma a evitar a verificação superveniente de ónus, obstáculos ou encargos suscetíveis de colocar em crise, total ou parcialmente, os contratos de compra e venda e ou a realização das obras de edificação, com custos acrescidos para o erário público» (considerando r), ii); Doc. 16). É esse o risco que as peças aprovadas pela deliberação impugnada deixam por afastar.

Art. 255.º Os Autores não pedem que se aprecie qualquer responsabilidade do Município, que só se concretizaria após a venda. Invocam o risco que a instrução do procedimento tinha o dever de afastar, e que a deliberação

impugnada assumiu ao aprovar as peças nestes termos, como elemento da lesão dos bens do Município que a presente ação popular visa prevenir.

Art. 256.º Ao aprovar peças que incluem no objeto da venda parâmetros que o plano não assegura, omitem ónus e direitos de terceiros e não identificam a situação predial e matricial dos ativos, a deliberação impugnada expõe o património municipal a anulações, reduções do preço, indemnizações e litígios, em violação do princípio da boa administração e do dever de proteção do património municipal (arts. 5.º e 10.º, n.º 1, do RPIML e art.º 5.º do CPA) e dos deveres de instrução (arts. 33.º, n.º 2, al. f), 34.º, n.º 2, e 104.º, n.º 3, do RPIML e arts. 58.º e 115.º, n.º 1, do CPA), e é, também por esta razão, anulável (art.º 163.º, n.º 1, do CPA).

Quinto fundamento: défice de ponderação e violação dos instrumentos de planeamento habitacional e do Programa Nacional de Habitação

Art. 257.º A Carta Municipal de Habitação é «o instrumento municipal de planeamento e ordenamento territorial em matéria de habitação» e define, entre outras matérias, «as necessidades de solo urbanizado e de reabilitação do edificado que respondem às carências habitacionais» (art.º 22.º, n.os 1 e 4, al. a), da Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro, Lei de Bases da Habitação).

Art. 258.º A política de habitação «implica a disponibilização e reserva de solos de propriedade pública em quantidade suficiente para assegurar», designadamente, «a regulação do mercado habitacional, promovendo o aumento da oferta e prevenindo a especulação fundiária e imobiliária» (art.º 34.º, n.º 3, al. a), da Lei de Bases da Habitação).

Art. 259.º A lei impõe aos municípios o dever de integrar a política municipal de habitação nos instrumentos de gestão territorial, «acautelando a previsão de áreas adequadas e suficientes destinadas ao uso habitacional» (art.º 21.º, n.º 1, da Lei de Bases da Habitação), e confere-lhes, para esse efeito, a prática de «uma politica de solos compatível com os objetivos e metas da política habitacional municipal» (art.º 21.º, n.º 2, al. f)).

Art. 260.º O Programa Nacional de Habitação 2022-2026, aprovado pela Lei n.º 2/2024, de 5 de janeiro, estabelece «os objetivos, prioridades, programas e medidas da política nacional de habitação» (art.º 1.º), e «a execução das políticas públicas de habitação deve ter em consideração os objetivos e prioridades definidos na presente lei» (art.º 3.º, n.º 1), incluindo as municipais: as autarquias locais são expressamente identificadas como entidades promotoras do aumento das respostas habitacionais previstas nos eixos de intervenção do Programa (art.º 4.º, n.º 2, al. c)).

Art. 261.º O Programa assume como «objetivo primordial o reforço progressivo do parque habitacional público (incluindo a habitação com apoio público), de 2 % para 5 %», invertendo «o ciclo de desinvestimento registado nas últimas décadas, marcado não só pelo declínio da promoção pública, mas também pela alienação e redução do parque habitacional existente» (Anexo, Introdução).

Art. 262.º Fixa como objetivo último da política pública de habitação «garantir que, a médio prazo, o peso da resposta pública no mercado habitacional é capaz de dar resposta às necessidades existentes e contribuir para a regulação do mercado no seu todo», e afirma que «a resolução da crise de habitação [...] passa estruturalmente pelo reforço do parque habitacional público» (Anexo, ponto IV).

Art. 263.º O primeiro dos seus eixos de intervenção é o de «reforçar e qualificar o parque habitacional público, enquanto resposta permanente» (Anexo, ponto V, Eixo 1), e entre as metas fixadas até 2026 inclui-se a de «criar parcerias, através da cedência de terrenos e edifícios públicos, tendo em vista a implementação de novos projetos de arrendamento acessível» (Anexo, ponto VI, medida 10), bem como a de definir o apoio público, «nomeadamente em espécie, para a criação de respostas cooperativas» (medida 20).

Art. 264.º A deliberação impugnada contraria frontalmente estes objetivos. Em vez de mobilizar solo público com aptidão habitacional para reforçar a oferta pública, cooperativa ou de arrendamento acessível, aliena-o em propriedade plena, para financiamento geral, incluindo terrenos que o próprio Município destinara à habitação cooperativa (ativo 1), ao

Programa Renda Acessível (ativos 2, 3 e 4) e à construção nova de habitação municipal (ativo 9), e reproduz a prática de alienação de património público que o Programa identifica como uma das causas do défice de habitação pública.

Art. 265.º E fá-lo sem sequer mencionar o Programa Nacional de Habitação, cujos objetivos e prioridades estava legalmente obrigado a tomar em consideração, em violação do art.º 3.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2024, de 5 de janeiro.

Art. 266.º Contraria, do mesmo passo, a Lei de Bases da Habitação, que inclui entre os instrumentos de promoção da habitação pública a «cedência de terrenos ou imóveis para habitação cooperativa» e para «arrendamento economicamente acessível» (art.º 27.º, n.º 1, als. e) e f)), e determina que essa cedência se faça «preferencialmente, sob a forma de direito de superfície» (art.º 27.º, n.º 2), solução que preserva a titularidade pública do solo e que a deliberação impugnada nem sequer considerou.

Art. 267.º A política pública de solos visa a «organização eficiente do mercado fundiário, tendo em vista evitar a especulação imobiliária» (art.º 2.º, al. b), da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio).

Art. 268.º Os Autores não invocam as normas de natureza programática da Lei de Bases da Habitação e do Programa Nacional de Habitação como fonte autónoma de invalidade. Invocam-nas como parâmetros que o órgão decisor estava obrigado a ponderar e cuja omissão integra o vício de ponderação e de fundamentação.

Art. 269.º Os deveres jurídicos concretos que a deliberação incumpre são outros: o dever de instruir a proposta de alienação com informação sobre o modo como esta se adequa aos instrumentos de planeamento estratégico da cidade (art.º 104.º, n.º 3, do RPIML); o dever de só alienar os imóveis que não sejam necessários à prossecução do interesse público ou das atribuições do Município, «de acordo com as opções estratégicas plasmadas nos instrumentos estruturantes da gestão da Cidade» (art.º 15.º, n.º 1, al. e), do RPIML), entre os quais a Carta Municipal de Habitação; e o dever de tomar em consideração os objetivos e

prioridades do Programa Nacional de Habitação (art.º 3.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2024).

Art. 270.º A estes acresce um dever legal de conteúdo preciso, que vincula diretamente o Município: «é dever do Estado, regiões autónomas e autarquias locais atualizar anualmente o inventário do respetivo património com aptidão para uso habitacional» (art.º 28.º, n.º 1, da Lei de Bases da Habitação).

Art. 271.º O ordenamento define o que seja essa aptidão. O regime do inventário do património imobiliário público com aptidão habitacional, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 82/2020, de 2 de outubro, em execução da Lei de Bases da Habitação, abrange não só os imóveis em uso habitacional, mas também os imóveis devolutos ou disponíveis, incluindo terrenos, cujas condições permitam esse uso, diretamente ou após construção, e afere a aptidão dos terrenos segundo os planos territoriais municipais, nomeadamente pela sua classificação como solo urbano (art.º 4.º, n.os 2 e 3). Embora esse diploma se dirija ao património do Estado, é ele que a lei toma como referência para determinar a aptidão habitacional dos imóveis públicos (art.º 6.º, n.º 14, da Lei n.º 73-A/2025, de 30 de dezembro).

Art. 272.º Por esse critério, os oito ativos têm aptidão habitacional inequívoca: integram solo urbano, estão qualificados pelo Plano Diretor Municipal como espaços centrais e habitacionais, e as fichas urbanísticas aprovadas com a deliberação impugnada destinam à habitação 87 % da construção nelas prevista (Docs. 1 e 10).

Art. 273.º A Proposta n.º 339/2026 não refere o inventário previsto no art.º 28.º, n.º 1, da Lei de Bases da Habitação, não indica se os ativos dele constam e não pondera, quanto a nenhum deles, a sua aptidão habitacional. O Município aliena, assim, património que a lei o obriga a inventariar como apto para habitação, sem demonstrar que cumpriu esse dever, nem que considerou essa aptidão antes de dele dispor.

Art. 274.º Esta exigência é coerente com o modo como o legislador trata o restante património público. No modelo de gestão integrada do património imobiliário do Estado, os imóveis que possam ser

mobilizados «para promoção habitacional» integram uma categoria própria, de afetação a usos de interesse público, distinta da dos imóveis «para valorização e rentabilização» (art.º 4.º, n.º 1, als. b) e c), do Decreto-Lei n.º 60/2023, de 24 de julho), e a aptidão habitacional dos imóveis inventariados é objeto de avaliação própria (art.º 21.º do mesmo diploma). A Lei do Orçamento do Estado para 2026 determina, por sua vez, que o património edificado da segurança social sem afetação há mais de dois anos seja transferido para o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P., «quando aquele património tenha aptidão habitacional», e só quando a não tenha para o Estado, sob gestão da ESTAMO, S. A. (art.º 6.º, n.º 14, da Lei n.º 73-A/2025).

Art. 275.º No ordenamento, a aptidão habitacional é, assim, o critério que decide o destino do património público: o que a tem é mobilizado para a habitação; só o que a não tem é rentabilizado. A deliberação impugnada inverte esse critério, ao rentabilizar, a quem oferecer o preço mais elevado, solo de aptidão habitacional inequívoca, sem sequer a identificar.

Art. 276.º A deliberação foi, também por esta razão, tomada com défice de instrução e de ponderação, em violação do art.º 28.º, n.º 1, da Lei de Bases da Habitação e dos arts. 58.º, 115.º, n.º 1, 152.º e 153.º do CPA.

Art. 277.º Num município com carência habitacional formalmente declarada, a decisão de alienar em propriedade plena, para financiamento geral, terrenos que o próprio município identificou como recursos para a produção de habitação pública e cooperativa exigia, no mínimo, que o órgão decisor identificasse essa afetação, ponderasse os interesses em presença e explicasse por que razão a abandonava.

Art. 278.º A deliberação impugnada não o fez: ignora a Carta Municipal de Habitação, aprovada pelo mesmo órgão deliberativo dezanove meses antes, e qualifica como «património não estratégico» terrenos que esse instrumento mobiliza para habitação.

Art. 279.º Ignora também a Declaração Fundamentada de Carência Habitacional, que não é uma simples constatação de facto: é um ato do mesmo órgão deliberativo, aprovado por unanimidade, que qualifica juridicamente a

situação do concelho para os efeitos do art.º 22.º, n.os 5 a 7, da Lei de Bases da Habitação, que habilita o Município a condicionar a iniciativa urbanística privada às metas habitacionais municipais e que tem servido de fundamento às restrições impostas aos particulares em matéria de alojamento local.

Art. 280.º Nessa Declaração, a Assembleia Municipal reconheceu que a oferta de mercado «necessita de ser complementada por oferta pública» e identificou como carência a «insuficiência de frações municipais para arrendamento acessível».

Art. 281.º Ao autorizar a venda, a quem oferecer o preço mais elevado e sem qualquer condição habitacional, de solo municipal com aptidão habitacional, a mesma Assembleia priva o Município dos meios de produzir a oferta pública cuja necessidade declarou, sem explicar se, e por que razão, a situação de carência deixou de existir ou deixou de ser relevante para a gestão do património municipal.

Art. 282.º Enquanto não for revogada ou alterada, a Declaração vincula o órgão que a aprovou: a Administração não pode, sem fundamentação expressa, decidir em sentido oposto ao de um ato anterior em que ela própria qualificou os factos e fixou os pressupostos da sua atuação (cf. art.º 152.º, n.º 1, als. d) e e), do CPA), sob pena de violar os princípios da boa-fé e da tutela da confiança (art.º 10.º do CPA) e da coerência da atuação administrativa.

Art. 283.º A omissão de qualquer referência à Declaração na Proposta n.º 339/2026 e na deliberação impugnada demonstra que a Assembleia Municipal decidiu sem considerar um pressuposto essencial que ela própria fixou, o que configura défice de ponderação e de fundamentação.

Art. 284.º A Proposta n.º 275/2024, relativa em grande parte aos mesmos terrenos, mostra que a própria Câmara Municipal reconhecia a relevância da sua eventual classificação como Zona de Prioridade Habitação, questão que a Proposta n.º 339/2026 omite.

Art. 285.º A deliberação viola, assim, o princípio da prossecução do interesse público e o princípio da boa administração (arts. 4.º e 5.º do CPA), o dever de ponderação de todos os interesses relevantes que decorre do princípio da imparcialidade (art.º 9.º do CPA) e o princípio da proporcionalidade (art.º 7.º do CPA), bem como o art.º 266.º, n.º 2, da Constituição.

Art. 286.º Como recentemente reafirmou o Supremo Tribunal Administrativo, «o princípio da imparcialidade, sua vertente positiva e material, impõe a consideração e sopesamento de todas as circunstâncias e interesses relevantes», e o exercício de poderes discricionários exige fundamentação «com menção à apreciação e ponderação dos interesses e elementos relevantes» (Acórdão de 14 de julho de 2026, proc. n.º 01112/10.8BESNT.SA1). Em matéria de bens públicos, impõe-se «proceder a um justo balanceamento» entre os interesses em presença (Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 8 de setembro de 2011, proc. n.º 0267/11, sumário V).

Art. 287.º O vício de ponderação é tanto mais claro quanto a deliberação contraria, sem explicação, um instrumento de planeamento aprovado pelo próprio órgão que a tomou, o que viola também os princípios da coerência e da autovinculação da Administração.

Art. 288.º A própria fixação dos valores revela que o Município atua, nesta operação, como agente da especulação imobiliária que a lei lhe impõe prevenir.

Art. 289.º Os ativos são postos em praça por valores mínimos que atingem 2.866 €, 3.366 € e 8.858 € por metro quadrado de terreno (ativos 2, 7 e 8). Estes valores não se explicam pelo terreno, mas pela edificabilidade que o Município lhes atribui e pelo preço a que a construção poderá ser vendida: no ativo 8, que admite um edifício de 14 pisos, a componente habitacional corresponderia, a título meramente indicativo e ao preço mediano da habitação nova em Belém, a cerca de 26 milhões de euros.

Art. 290.º Todas as avaliações que suportam os valores base obedecem a uma lógica exclusivamente de mercado. O RPIML exige que as operações patrimoniais sejam «suportadas em avaliações de mercado» e que

estas visem «determinar o valor de mercado dos imóveis» (art.º 32.º, n.os 1 e 2), e o Caderno de Encargos toma como referência «os valores de referência de melhor uso e máxima edificabilidade» (n.º 4.3), sem qualquer ónus de afetação habitacional que reduzisse esse valor.

Art. 291.º Um valor base assim calculado só é recuperável se a construção for vendida ou arrendada a preços de mercado. É, por definição, incompatível com a produção de habitação pública, de habitação acessível, de habitação a custos controlados ou de arrendamento apoiado, a que nenhum dos imóveis se destina.

Art. 292.º Esse mercado é, segundo o diagnóstico da própria Carta Municipal de Habitação, inacessível a pelo menos 65 % das famílias residentes em qualquer freguesia de Lisboa, e a 70 % a 80 % das famílias na maior parte delas. Com um rendimento mediano de 15.188 € por ano, já deduzido do IRS, uma habitação de 80 m² custa quase 27 anos desse rendimento, e a sua renda mediana excede a totalidade do rendimento mensal mediano.

Art. 293.º O Município aliena, assim, solo público para uma cidade em que só os mais privilegiados podem comprar ou arrendar casa, admitindo ainda, em seis dos oito ativos, o uso turístico, e fazendo do preço o único critério de adjudicação.

Art. 294.º O procedimento escolhido, hasta pública com licitação verbal a partir da proposta mais elevada, tem o preço como único critério e destina-se, nas palavras da própria Proposta, a aproveitar «o melhor momento para a sua colocação no mercado» (considerando g)), por ser o «atual contexto de mercado [...] adequado para renovar a oferta de terrenos para construção» (considerando i)), ou seja, o pico de preços gerado pela carência habitacional que o próprio Município declarou.

Art. 295.º O Município capta, assim, para financiamento geral, o valor de escassez do solo urbano que a carência habitacional produziu, e deixa ao adquirente a liberdade de o repercutir integralmente nos preços finais da habitação, quando a lei lhe impõe que a política de solos previna «a especulação fundiária e imobiliária» (art.º 34.º, n.º 3, al. a), da Lei de

Bases da Habitação) e vise «evitar a especulação imobiliária e as práticas lesivas do interesse geral» (art.º 2.º, al. b), da Lei n.º 31/2014).

Art. 296.º O próprio Município reconhece este efeito, ao vedar, nas áreas de contenção, novos registos de alojamento local em imóveis adquiridos nas suas hastas públicas (art.º 6.º, n.º 2, al. b), do Regulamento Municipal do Alojamento Local), regra que só se compreende como reconhecimento de que as alienações municipais podem alimentar a pressão sobre a habitação.

Art. 297.º Ao alienar nestes termos, sem qualquer condição de afetação habitacional, de preço ou de prazo, o Município não se limita a omitir a ponderação dos interesses habitacionais: contraria diretamente o fim que a lei atribui à gestão pública do solo.

Art. 298.º Os valores unitários revelam, além disso, disparidades que a fundamentação não explica, que vão de cerca de 1.364 € por metro quadrado de terreno, na Rua Emília Eduarda, a 8.858 €, na Rua Gregório Lopes, e de 630 € a 1.727 € por metro quadrado de superfície de pavimento, o que reforça a necessidade de escrutínio das avaliações não publicadas, à luz dos arts. 32.º a 34.º do RPIML, como se expôs no terceiro fundamento.

Sexto fundamento: violação do princípio da proporcionalidade

Art. 299.º A Administração está vinculada ao princípio da proporcionalidade (art.º 266.º, n.º 2, da Constituição), que lhe impõe adotar «os comportamentos adequados aos fins prosseguidos» e, quando as suas decisões colidam com direitos ou interesses legalmente protegidos, apenas os afetar «na medida do necessário e em termos proporcionais aos objetivos a realizar» (art.º 7.º, n.os 1 e 2, do CPA).

Art. 300.º O princípio vale também para a gestão do domínio privado municipal, que não é equiparável ao património de um sujeito privado (Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 27 de fevereiro de 2025, proc. n.º 431/21.2BELSB) e cujas operações estão sujeitas, nos termos do próprio Regulamento do Património Imobiliário do Município de Lisboa, a exigências de «rigor, transparência, concorrência e responsabilidade

entre gerações» (preâmbulo) e aos princípios da «eficácia, eficiência e racionalidade económica» (art.º 31.º, n.º 5).

Art. 301.º A deliberação impugnada não resiste a nenhum dos testes em que o princípio se decompõe.

Incoerência com as restrições impostas aos particulares

Art. 302.º Em nome da carência habitacional que declarou em 2020, o Município impôs aos proprietários privados restrições relevantes ao direito de propriedade e à liberdade de iniciativa económica (arts. 61.º e 62.º da Constituição): suspendeu, sucessivamente e por vários anos, a autorização de novos registos de alojamento local, primeiro em zonas e freguesias da cidade e depois em todo o concelho, e delimitou áreas de contenção absoluta e relativa nas quais o alojamento local deixou de ser admitido.

Art. 303.º Essas restrições são legítimas e justificam-se pela necessidade de preservar a oferta de habitação. Mas o interesse público que as fundamenta vincula, por maioria de razão, o próprio Município na gestão do seu património: quem exige aos particulares que sacrifiquem o aproveitamento económico dos seus imóveis para proteger a função habitacional não pode, sem fundamentação, dispor do solo público com total abstração dessa mesma função.

Art. 304.º O Município reconhece, aliás, que as suas próprias alienações podem pressionar o mercado habitacional, ao vedar o alojamento local, nas áreas de contenção, em imóveis adquiridos nas suas hastas públicas (art.º 6.º, n.º 2, al. b), do Regulamento Municipal do Alojamento Local).

Art. 305.º Ao alienar em propriedade plena, sem qualquer condição de afetação habitacional, de preço, de renda ou de prazo de construção, terrenos com aptidão habitacional situados nas mesmas freguesias em que restringe o direito de propriedade dos particulares, o Município adota um comportamento contraditório com a política que ele próprio impõe, em violação dos princípios da proporcionalidade e da boa-fé (arts. 7.º e 10.º do CPA).

Art. 306.º A contradição é flagrante no ativo 10, na Rua Washington. Situa-se na freguesia de São Vicente, delimitada como área de contenção absoluta em dezembro de 2025, com um rácio de 16,1 % de estabelecimentos de alojamento local, e desde abril de 2026 em contenção relativa, onde o Município só admite novos registos de alojamento local a título excecional e nunca em imóveis adquiridos nas suas próprias hastas públicas (art.º 6.º, n.os 1 e 2, al. b), do Regulamento Municipal do Alojamento Local).

Art. 307.º E, no entanto, a ficha urbanística do ativo 10, aprovada com a deliberação impugnada, admite expressamente o uso de «turismo», permitindo ao adquirente construir um empreendimento turístico, que não está sujeito àquele regulamento e pode ocupar a totalidade do edifício (Doc. 10).

Art. 308.º O mesmo uso turístico é admitido nos ativos 2, 3, 7, 8 e 9, situados em freguesias que integram bairros em contenção (Beato e Belém) ou que estiveram abrangidas por suspensões de novos registos (Campolide), num concelho em que o alojamento local esteve suspenso em todo o território entre novembro de 2024 e dezembro de 2025.

Art. 309.º O Município restringe, assim, nas áreas de contenção, a afetação turística de um apartamento pelos particulares, em nome da proteção da função habitacional, e vende o seu próprio solo admitindo a afetação turística de edifícios inteiros.

Art. 310.º Nem se diga que o Município se limita a respeitar os usos admitidos pelo Plano Diretor Municipal. Uma coisa é o proprietário privado que, sendo titular do imóvel, pretende dar-lhe um uso conforme ao plano, no exercício do seu direito de propriedade e da sua liberdade de iniciativa económica (arts. 61.º e 62.º da Constituição). Outra, muito diferente, é o Município, que não exerce qualquer direito fundamental, mas uma função administrativa vinculada à prossecução do interesse público (art.º 266.º, n.º 1, da Constituição e art.º 4.º do CPA), escolher vender o seu próprio solo e admitir, nas condições da venda, o uso turístico.

Art. 311.º Os usos admitidos pelo plano são, para o particular, o limite do que pode fazer. Para o Município, que define livremente as condições da

alienação, não são um critério de decisão: ao alienar, o Município pode e deve fixar as condições que melhor sirvam o interesse público, como fez, de resto, ao impor ao adquirente do ativo 9 a construção de um parque de estacionamento de utilização pública.

Art. 312.º Podia, por isso, ter excluído o uso turístico e afetado os terrenos à habitação, a preços limitados ou a arrendamento acessível. Escolheu o contrário: inscreveu o «turismo» entre os usos possíveis das fichas urbanísticas, avaliou os terrenos pelo «melhor uso e máxima edificabilidade» e adjudica-os a quem pagar mais.

Art. 313.º O Município não se limita, assim, a tolerar um uso que a lei permite aos particulares. É ele próprio quem, por decisão sua, agrava o problema que declarou querer combater, colocando no mercado solo público com aptidão turística em freguesias onde restringe o alojamento local em nome da habitação.

Art. 314.º A incoerência é ainda mais evidente no plano fiscal. Ao delimitar todo o concelho como zona de pressão urbanística, o Município afirmou que em Lisboa se verifica «dificuldade significativa de acesso à habitação» e sujeitou os particulares que mantenham fogos devolutos ou terrenos para construção com aptidão habitacional a um Imposto Municipal sobre Imóveis dez a vinte vezes superior à taxa normal, precisamente por esses bens não estarem a ser afetos à habitação.

Art. 315.º O fundamento desse agravamento é o de que, numa zona de pressão urbanística, manter fora do uso habitacional solo e edifícios aptos para habitação é prática lesiva do interesse público, por reduzir a oferta e elevar os preços, e a lei afeta a respetiva receita ao financiamento da política municipal de habitação.

Art. 316.º O Município, isento de imposto sobre o seu próprio solo, faz com ele exatamente o contrário do que exige aos particulares: mantém sem aproveitamento habitacional terrenos com essa aptidão, como sucede, desde 2018, com três dos lotes da Rua Pardal Monteiro, e, em vez de os mobilizar para a habitação, aliena-os a quem oferecer o preço mais elevado, sem qualquer obrigação de neles construir habitação, de a destinar a preços acessíveis ou de o fazer em determinado prazo.

Art. 317.º Os terrenos agora alienados são, aliás, exatamente o tipo de solo a que o agravamento se aplica: terrenos para construção inseridos em solo urbano cuja qualificação no Plano Diretor Municipal, como «Espaços Centrais e Habitacionais», lhes atribui aptidão para o uso habitacional. Na titularidade de um particular, que os mantivesse por construir, estariam sujeitos a um IMI dez a vinte vezes superior à taxa normal.

Art. 318.º Quem penaliza fiscalmente os particulares por não afetarem à habitação o solo com aptidão habitacional, e afeta essa receita à política de habitação, não pode, sem violar os princípios da proporcionalidade, da igualdade e da boa-fé, na sua vertente de proibição do comportamento contraditório (arts. 6.º, 7.º e 10.º do CPA), desviar dessa mesma política o solo habitacional de que é titular, para financiamento geral.

Inadequação

Art. 319.º Segundo a Proposta, a alienação visa financiar o plano de investimentos das Grandes Opções do Plano 2026-2030, incluindo, expressamente, investimentos «na habitação» (considerando j)).

Art. 320.º Alienar terrenos que o próprio Município identificou como recursos para a produção de habitação pública, cooperativa e acessível, para financiar investimento em habitação, não é meio adequado ao fim declarado: o Município perde, de forma definitiva, o recurso mais escasso de qualquer política de habitação, o solo urbanizável em localização central, para obter uma receita pontual que dificilmente lhe permitirá readquirir solo equivalente nas condições atuais de mercado.

Art. 321.º A inadequação é confirmada pela própria Câmara Municipal. Na mesma reunião em que aprovou a Proposta n.º 339/2026, deliberou adquirir, com assunção de compromisso plurianual, um terreno em Marvila, por ser necessário a um projeto municipal de habitação de renda acessível (Proposta n.º 336/2026). O Município compra, assim, no mercado, solo destinado à habitação acessível, ao mesmo tempo que vende, a quem oferecer o preço mais elevado, solo de que já é proprietário e que tinha esse mesmo destino, em Marvila (ativo 1) e no Programa Renda Acessível das Olaias (ativos 2, 3 e 4), sem relacionar as duas operações,

o que contraria os princípios da eficiência e da racionalidade económica a que o art.º 31.º, n.º 5, do RPIML subordina os atos de alienação.

Desnecessidade

Art. 322.º A alienação também não é necessária. O valor base global dos oito ativos, de 57,6 milhões de euros, corresponde a menos de 5 % da receita efetiva do Município em 2025 (1.167,9 milhões de euros) e a cerca de um quarto do saldo corrente desse ano (212,3 milhões de euros). O Município encerrou, aliás, 2025 com um saldo orçamental de 142,3 milhões de euros transitado para 2026, mais de duas vezes superior ao valor base global dos oito ativos.

Art. 323.º A receita da alienação não estava sequer prevista no Orçamento para 2026, que inscreve apenas 5,7 milhões de euros de venda de terrenos, e a receita de Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis excedeu em 2025 a previsão orçamental em mais de 31 milhões de euros.

Art. 324.º O Município nem sequer executa o investimento que orçamenta: em 2025, ficaram por executar cerca de 140,6 milhões de euros do investimento previsto, mais do dobro do valor base global da presente alienação, e, entre 2021 e 2025, 543,8 milhões de euros, sem que em qualquer desses anos a execução do investimento tenha ultrapassado 72,9 % (Gráfico 2). Se o Município não consegue executar o investimento para o qual já dispõe de dotação, a receita da alienação não é necessária para o financiar.

Art. 325.º O Município dispõe, além disso, de instrumentos de valorização do seu património que preservam a propriedade pública, como a constituição de direitos de superfície e a cedência a cooperativas ou a promotores de arrendamento acessível, que a Lei de Bases da Habitação manda privilegiar («preferencialmente, sob a forma de direito de superfície», art.º 27.º, n.º 2) e que a Carta Municipal de Habitação prevê para alguns destes mesmos terrenos (medida 1.07).

Art. 326.º Nenhuma destas alternativas foi considerada na fundamentação da deliberação impugnada.

Despesa corrente e responsabilidade entre gerações

Art. 327.º A necessidade de receita invocada pela Proposta tem de ser lida à luz da execução orçamental do Município: entre 2021 e 2025, a despesa corrente cresceu 162,1 milhões de euros, de 699,5 para 861,6 milhões de euros, mais de três vezes o acréscimo do investimento, e só em 2025 cresceu 83,9 milhões de euros, por força sobretudo da despesa com pessoal e dos subsídios às empresas municipais.

Art. 328.º Num período de receitas fiscais recorde, a pressão sobre os recursos do Município resulta da expansão da sua despesa de funcionamento, a que o Município responde, à luz dos elementos documentados, alienando património imobiliário com vocação para assegurar oferta pública de habitação, em vez de racionalizar a despesa corrente.

Art. 329.º Esta escolha transfere para as gerações futuras o custo da perda definitiva de solo público com aptidão habitacional, para financiar necessidades do presente, em contradição com a «responsabilidade entre gerações» que o próprio Regulamento do Património Imobiliário do Município de Lisboa assume como exigência própria das operações patrimoniais, e com os princípios da eficiência e da racionalidade económica a que o seu art.º 31.º, n.º 5, subordina os atos de alienação.

Desproporção em sentido estrito

Art. 330.º Do lado dos benefícios, está uma receita pontual que representa menos de 5 % da receita anual do Município e cerca de um quarto do saldo corrente de um único ano.

Art. 331.º Do lado dos sacrifícios, está a perda irreversível de cerca de 27.500 m² de solo municipal e de uma superfície de pavimento edificável de cerca de 58.900 m², que as fichas urbanísticas destinam, em 87 % da área discriminada, à habitação, em seis freguesias de uma cidade com carência habitacional declarada, onde o preço mediano da habitação ultrapassa 5.000 €/m² e onde o próprio Município restringe o direito de propriedade dos particulares para proteger a função habitacional.

Art. 332.º O sacrifício imposto ao interesse público habitacional é manifestamente excessivo face ao benefício financeiro obtido, pelo que a deliberação

viola o princípio da proporcionalidade em sentido estrito (art.º 7.º, n.º 2, do CPA e art.º 266.º, n.º 2, da Constituição).

Sétimo fundamento: violação do regime de equilíbrio orçamental e falta de garantias contra a aplicação do produto das alienações a despesa corrente

Art. 333.º A atividade financeira das autarquias locais está sujeita ao princípio da estabilidade orçamental (art.º 5.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que aprova o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais) e ao princípio da equidade intergeracional, segundo o qual essa atividade está subordinada à «equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações, de modo a não onerar excessivamente as gerações futuras» (art.º 9.º, n.º 1, da mesma lei).

Art. 334.º Esses princípios concretizam-se na regra do equilíbrio orçamental, segundo a qual «a receita corrente bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos» (art.º 40.º, n.º 2, da Lei n.º 73/2013).

Art. 335.º A regra exprime um princípio elementar das finanças públicas: a despesa corrente, de natureza permanente, deve ser financiada por receitas correntes, e as receitas de capital, de natureza extraordinária e irrepetível, como o produto da venda de bens imóveis, devem financiar despesa de capital e não o funcionamento corrente da autarquia.

Art. 336.º O Regulamento do Património Imobiliário do Município de Lisboa aplica expressamente esse princípio ao produto das alienações: «Os proveitos da alienação de imóveis ou dos atos de administração patrimonial não devem suportar as despesas correntes» (art.º 13.º, n.º 4, do RPIML).

Art. 337.º E inclui entre os pilares estratégicos da gestão patrimonial o de assegurar que o orçamento municipal afete uma parte das receitas da alienação à redução da dívida de médio e longo prazo, à manutenção, conservação, reabilitação e regeneração do património municipal e à aquisição de novos ativos, «não permitindo que o produto da gestão patrimonial seja aplicado a despesas correntes» (art.º 15.º, n.º 1, al. l), do RPIML).

Art. 338.º O cumprimento destas regras não se esgota na verificação aritmética, no fecho de cada exercício, do rácio previsto no art.º 40.º, n.º 2, da Lei n.º 73/2013. O que a lei e o Regulamento proíbem é que a receita extraordinária da venda de património seja chamada a financiar o funcionamento corrente do Município, quer diretamente, quer por substituição da poupança corrente que a expansão da despesa corrente vai consumindo.

Art. 339.º A deliberação impugnada não assegura esse resultado. A Proposta não declara, naturalmente, que o produto da alienação se destine a despesa corrente, e os Autores não apresentam como facto provado uma aplicação orçamental que ainda não ocorreu. O que os factos documentados demonstram é que a alienação foi decidida sem qualquer garantia quanto à afetação do seu produto, num quadro que torna real o risco de financiamento indireto da despesa corrente. A própria Informação que lhe deu origem a apresenta como meio de «aumentar a capacidade e a flexibilidade orçamental e financeira do Município» e de cumprir «metas orçamentais, em termos de receitas» (Doc. 11), e não como meio de financiar qualquer investimento determinado.

Art. 340.º Em primeiro lugar, o produto da alienação não está consignado a qualquer investimento. A Proposta limita-se a afirmar que essa receita «vai auxiliar ao financiamento do ambicioso plano de investimentos», enunciando uma lista aberta de finalidades que termina com a expressão «entre tantos outros objetivos e projetos» (considerando j)), sem identificar qualquer projeto, montante, rubrica do plano plurianual de investimentos ou prazo, e sem determinar a sua afetação à redução da dívida, à conservação do património ou à aquisição de novos ativos, como os arts. 13.º, n.º 3, e 15.º, n.º 1, al. l), do RPIML permitem e pressupõem.

Art. 341.º A afirmação genérica de que a receita «vai auxiliar» o investimento não tem qualquer conteúdo vinculativo. Não estando consignado, o produto da alienação ingressa no conjunto das receitas do Município, sem que nada assegure que não venha a concorrer para o financiamento da despesa corrente, que representa mais de 70 % da despesa total.

Art. 342.º Em segundo lugar, a despesa de capital prevista para 2026 já se encontra financiada no Orçamento aprovado, sem esta receita, que nele não está inscrita. E, em 2025, o Município deixou por executar cerca de 140,6 milhões de euros do investimento que orçamentou. Não está, por isso, demonstrado que a receita adicional seja necessária ao investimento programado, nem identificado o investimento a que se destina. Tão-pouco existem dificuldades de tesouraria que a alienação viesse suprir: o Município não utilizou, em 2025, o empréstimo de curto prazo de 50 milhões de euros que inscreveu no orçamento, encerrou esse exercício com 150,9 milhões de euros em caixa e depósitos e não prevê, para 2026, qualquer crédito de curto prazo (Docs. 19 e 21).

Art. 343.º Em terceiro lugar, segundo os próprios documentos previsionais do Município, a despesa corrente continua a crescer, de 870,4 milhões de euros em 2026 para 959,1 milhões de euros em 2028, o saldo corrente disponível para financiar investimento diminui de 177,1 para 133,7 milhões de euros, e o investimento passa a depender de novos empréstimos de cerca de 180 milhões de euros por ano.

Art. 344.º Em quarto lugar, o Município já recorre a recursos não recorrentes para financiar o crescimento da despesa corrente. Na 1.ª Revisão ao Orçamento de 2026, aprovada quatro meses antes da deliberação impugnada, afetou 61,3 milhões de euros do saldo de gerência de 2025 a reforços de despesa corrente, montante superior ao valor base global dos oito ativos, invocando expressamente a regra do art.º 40.º, n.º 5, da Lei n.º 73/2013 (Doc. 19). O risco de a receita extraordinária da alienação vir a ter o mesmo destino não é, por isso, meramente hipotético: corresponde à prática orçamental documentada do Município no próprio exercício em que a alienação foi decidida.

Art. 345.º Nestas condições, e na falta de qualquer consignação, nada garante que a receita da alienação não venha a servir para acomodar o crescimento da despesa corrente, substituindo a poupança corrente que essa despesa absorve e permitindo manter o volume de investimento anunciado sem conter a despesa de funcionamento. É esse risco de financiamento indireto da despesa corrente que a deliberação impugnada cria, sem o ponderar nem o prevenir.

Art. 346.º Os arts. 13.º, n.º 4, e 15.º, n.º 1, al. l), do RPIML não se bastam com a falta de uma declaração expressa de afetação do produto da alienação a despesa corrente. Ao determinarem que esse produto não suporte despesas correntes e que o orçamento municipal afete uma parte dele à redução da dívida, à conservação do património e à aquisição de novos ativos, exigem que a decisão de alienar seja acompanhada das garantias de afetação que assegurem esse resultado, que o regime do art.º 40.º da Lei n.º 73/2013 também visa assegurar. São essas garantias que faltam na deliberação impugnada.

Art. 347.º A própria Proposta revela que a venda de património se tornou uma fonte regular de financiamento do Município, ao invocar mais de 800 milhões de euros de receitas patrimoniais entre 2008 e 2021, cerca de 57 milhões de euros por ano, valor idêntico ao da presente alienação (considerando h)).

Art. 348.º Acresce que a margem com que o Município cumpre formalmente o art.º 40.º, n.º 2, da Lei n.º 73/2013 assenta em larga medida na receita de Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis, que representa entre 28 % e 29 % da receita corrente e que depende do número e do valor das transações imobiliárias, ou seja, do mesmo ciclo de valorização que a alienação aproveita e alimenta; e a própria aquisição dos ativos alienados está, em regra, sujeita a esse imposto, pelo que parte do valor do património alienado ingressa diretamente nas receitas correntes do Município.

Art. 349.º Consome-se, deste modo, de forma irreversível, património acumulado ao longo de gerações, solo urbano com aptidão habitacional, sem qualquer garantia de que o seu produto não venha a sustentar a expansão da despesa de funcionamento, transferindo para as gerações futuras o custo dessa opção, em violação dos princípios da estabilidade orçamental e da equidade intergeracional (arts. 5.º e 9.º da Lei n.º 73/2013) e do princípio da sustentabilidade, «nomeadamente [...] económica, geracional», a que está sujeita a gestão patrimonial do Município (art.º 13.º, n.º 1, do RPIML).

Art. 350.º A deliberação impugnada é, por isso, anulável, por violação dos arts. 13.º, n.os 1 e 4, e 15.º, n.º 1, al. l), do RPIML e dos arts. 5.º, 9.º e 40.º da Lei

n.º 73/2013 (art.º 163.º, n.º 1, do CPA), e enferma, no mínimo, de falta de fundamentação quanto ao destino do produto da alienação, cuja aplicação a despesa corrente aquelas normas excluem (arts. 152.º e 153.º do CPA).

Oitavo fundamento: desvio de poder e desrespeito dos interesses próprios das populações

Art. 351.º As autarquias locais «visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas» (art.º 235.º, n.º 2, da Constituição), e constituem atribuições do município «a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações», designadamente no domínio da habitação (art.º 23.º, n.os 1 e 2, al. i), do Anexo I à Lei n.º 75/2013).

Art. 352.º É a esse fim que estão vinculados os poderes de gestão e de disposição do património imobiliário municipal, que o RPIML subordina à manutenção de uma reserva que salvaguarde a capacidade do Município para prosseguir as suas políticas setoriais e intervir na regulação do mercado, e à preservação de um acervo apto a prevenir efeitos especulativos e a assegurar programas próprios, «designadamente nos domínios da habitação» (art.º 15.º, n.º 1, als. c) e d), do RPIML).

Art. 353.º O desvio de poder é «o vício que consiste no exercício de um poder discricionário por um motivo principalmente determinante» que não coincide com esse fim (Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 12 de maio de 1998, proc. n.º 042549, sumário I).

Art. 354.º No caso, o motivo principalmente determinante da deliberação é declarado pela própria Proposta: obter receita, aproveitando «o melhor momento para a sua colocação no mercado» e o «atual contexto de mercado» (considerandos g) e i)), ao preço mais elevado que o mercado pagar, segundo avaliações de mercado referidas ao «melhor uso e máxima edificabilidade».

Art. 355.º A finalidade efetivamente prosseguida resulta dos próprios documentos do procedimento, e não de inferência. A Informação n.º

INF/14745/CML/2026, que deu origem à Proposta, apresenta a alienação como meio de obter «receitas extraordinárias provenientes da alienação de bens de investimento, de modo a aumentar a capacidade e a flexibilidade orçamental e financeira do Município», e declara que os dez ativos foram «selecionados» pela Direção Municipal de Gestão Patrimonial «com vista à concretização das ações necessárias para o cumprimento das metas orçamentais, em termos de receitas» (Doc. 11).

Art. 356.º Essas «metas orçamentais» não correspondem a qualquer previsão do orçamento aprovado. O Orçamento Municipal para 2026 inscreve apenas 7.043.210 euros de receita de venda de bens de investimento, valor que a lei limita à média dos 36 meses anteriores, e assegura o financiamento da despesa de capital sem a receita da presente alienação, cujo valor base excede em mais de oito vezes aquela previsão (Doc. 19).

Art. 357.º Uma de duas. Ou a meta de receita invocada pela Informação não consta do orçamento aprovado pela Assembleia Municipal, e a seleção dos ativos assentou num pressuposto que não se verifica; ou se trata de uma meta diversa, não aprovada por aquele órgão, destinada a financiar despesa que o orçamento não prevê, o que é precisamente o sentido da «flexibilidade orçamental e financeira» que a Informação declara procurar. Em qualquer dos casos, a finalidade da alienação é financeira e não se reconduz ao fim para o qual a lei confere ao Município o poder de dispor do seu património.

Art. 358.º Os ativos não foram, pois, identificados por se ter verificado que deixaram de ser necessários ao interesse público ou à política de habitação; foram escolhidos para cumprir uma meta de receita. Confirmam-no os demais indícios constantes do procedimento: a qualificação dos terrenos como «património não estratégico» sem qualquer referência à Carta Municipal de Habitação; a avaliação pelo «melhor uso e máxima edificabilidade»; o preço como único critério de adjudicação; a ausência de qualquer condição habitacional; e a falta de consignação do produto da venda a qualquer investimento determinado.

Art. 359.° A rendibilização do património não é, em si mesma, um fim ilegítimo (art.° 15.°, n.° 1, al. e), do RPIML). Mas, num município com carência habitacional declarada, e tratando-se de solo com aptidão habitacional, em parte afeto a programas de habitação, não pode ser o motivo principalmente determinante da decisão de o alienar, sob pena de o Município tratar o solo público como um ativo financeiro e a habitação segundo uma lógica puramente economicista.

Art. 360.° O vício não reside, pois, em o Município pretender obter receita, mas em a finalidade financeira ter prevalecido sobre o fim legal específico que condiciona a decisão. Esse fim resulta do RPIML: só podem ser alienados os imóveis que não sejam necessários à prossecução do interesse público ou das atribuições do Município, de acordo com os instrumentos estruturantes da gestão da cidade (art.° 15.°, n.° 1, al. e)), mantendo-se uma reserva que salvaguarde a capacidade de intervenção municipal no mercado e a autossuficiência dos programas de habitação (als. c) e d)). No caso, os ativos foram «selecionados» para cumprir «metas orçamentais, em termos de receitas», sem que essa necessidade tenha sido sequer apreciada à luz da Carta Municipal de Habitação. A ordem legal das razões foi invertida: a meta de receita determinou a escolha dos bens, e não a verificação de que estes eram dispensáveis.

Art. 361.° É o que sucede. A deliberação não prossegue o interesse próprio das populações de Lisboa, que é, nesta matéria, o acesso a habitação a preços compatíveis com os seus rendimentos, e que a deliberação não serve, mas compromete: o solo é vendido para um mercado que, segundo o próprio Município, é inacessível a pelo menos 65 % das famílias residentes. Quem beneficia da operação são os adquirentes e o segmento da procura que o mercado livre serve, incluindo, nos seis ativos em que é admitido, a procura turística.

A invocação posterior do financiamento da habitação

Art. 362.° Perante a contestação pública da operação, os responsáveis municipais passaram a apresentá-la como condição do financiamento da política municipal de habitação. Em reunião pública da Câmara Municipal de 28 de outubro de 2026, ao anunciar que votaria contra uma proposta de revogação da hasta pública, o Presidente da Câmara afirmou: «Sem

essa hasta pública nós não conseguimos continuar a fazer habitação» (Doc. 25).

Art. 363.º Essa justificação não consta do procedimento. Nenhum documento afeta o produto da venda à habitação. A Proposta enumera a habitação ao lado dos transportes, das creches, das escolas, das esquadras, dos centros de saúde, do espaço público, da higiene urbana e da pavimentação, «entre tantos outros objetivos e projetos» (considerando j)); a Informação que lhe deu origem refere apenas «metas orçamentais, em termos de receitas» (Doc. 11); e, ao apresentar a operação, em julho de 2026, o Vice-Presidente da Câmara, responsável pelas finanças, declarou que «o destino desta receita será sempre o investimento», indicando áreas como a mobilidade (Doc. 25).

Art. 364.º Embora posterior à deliberação, a declaração do Presidente da Câmara é relevante como indício do fim efetivamente prosseguido, e a sua confrontação com o quadro legal do financiamento da habitação municipal mostra que a justificação habitacional não explica a decisão.

Art. 365.º Esse quadro oferece ao Município meios próprios, mais adequados e menos onerosos, para financiar a habitação acessível sem alienar solo público com aptidão habitacional.

Art. 366.º A Lei do Orçamento do Estado para 2026, em vigor à data da deliberação impugnada, permite aos municípios constituir garantias reais sobre imóveis para os empréstimos de médio e longo prazo destinados ao parque público de habitação a custos acessíveis e ao financiamento de programas municipais de acesso à habitação, e determina que o valor desses empréstimos não é considerado para efeito do limite da dívida total dos municípios fixado no art.º 52.º, n.º 1, da Lei n.º 73/2013, dispensando ainda a consulta a três instituições de crédito quando contraídos junto do IHRU, I. P., ou de instituições com quem este tenha protocolo (art.º 118.º da Lei n.º 73-A/2025, de 30 de dezembro). Prevê também o recurso ao empréstimo-quadro celebrado entre a República Portuguesa e o Banco Europeu de Investimento para a contrapartida nacional de investimentos autárquicos cofinanciados (art.º 119.º) e aumenta a margem de endividamento dos municípios (art.º 123.º) (Doc. 26).

Art. 367.º A Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2027 (Proposta de Lei n.º 110/XVII/2.ª, apresentada à Assembleia da República em 8 de outubro de 2026) mantém este regime. O valor dos empréstimos destinados exclusivamente ao parque público de habitação a custos acessíveis, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, e a programas municipais de acesso à habitação «não é considerado para efeito de apuramento da dívida total dos municípios» (art.º 97.º, n.º 2); mantém-se o recurso ao empréstimo-quadro com o Banco Europeu de Investimento para a contrapartida nacional dos investimentos autárquicos do Portugal 2020 e do Portugal 2030 (art.º 98.º); e a margem de endividamento é elevada a 40 % (art.º 102.º) (Doc. 26).

Art. 368.º Em 18 de setembro de 2025, o Governo e o Banco Europeu de Investimento aprovaram uma linha de crédito de 1.340 milhões de euros, em condições mais favoráveis do que as de mercado, para a construção e reabilitação de cerca de 12.000 habitações para arrendamento acessível, destinada a apoiar os municípios na concretização das suas respostas habitacionais até 2030 (Doc. 27). E, em 29 de outubro de 2026, o Ministro Manuel Castro Almeida anunciou na Assembleia da República que o Governo está a negociar com o Banco Europeu de Investimento uma nova linha de crédito para os municípios, destinada a financiar a urbanização de solos para habitação (Doc. 25).

Art. 369.º No plano europeu, o Plano Europeu de Habitação a Preços Acessíveis, apresentado pela Comissão Europeia em 16 de dezembro de 2025, assenta no reforço do financiamento do Grupo BEI à habitação acessível e sustentável e na criação, em cooperação com aquele Grupo, de uma plataforma pan-europeia de investimento destinada a apoiar a colaboração entre as autoridades públicas e os investidores (COM(2025) 1025, Ação 4). No mesmo dia, o Grupo BEI anunciou a duplicação do seu financiamento à habitação, para 6.000 milhões de euros em 2026, a contratar diretamente com os Estados-Membros, as cidades e os promotores de habitação (Doc. 28). O próprio Município de Lisboa contraiu junto do Banco Europeu de Investimento um empréstimo-quadro de 250 milhões de euros, cuja operação incluía, segundo o banco, habitação social (Doc. 29).

Art. 370.º O próprio Orçamento Municipal para 2026 desmente, aliás, que a política de habitação dependa desta venda. Declara que o investimento em habitação de renda acessível é financiado por empréstimo contratado em 2024 com a Caixa Geral de Depósitos, de 50.845.000 euros, ainda não integralmente utilizado, e prevê que a utilização de empréstimos já contratados diminua 91,6 milhões de euros em 2026 (Doc. 19).

Art. 371.º O Município dispõe, assim, de acesso a financiamento dirigido especificamente à habitação acessível, de longo prazo, em condições mais favoráveis do que as de mercado e, em parte, excluído do limite da dívida total. Se o fim da alienação fosse, como agora se afirma, financiar a habitação, a venda de solo com aptidão habitacional seria o meio menos adequado de o prosseguir: consome, de forma definitiva, o recurso de que a produção de habitação pública mais carece, o solo, para obter uma receita que o crédito dirigido à habitação permitiria mobilizar sem perda de património, e que, além disso, nenhum ato afeta à habitação.

Art. 372.º A invocação do financiamento da habitação não explica, pois, a decisão; reveste-a de uma finalidade que os documentos do procedimento não registam. O motivo principalmente determinante continua a ser o que a Informação n.º INF/14745/CML/2026 declara, o cumprimento de metas orçamentais de receita, e a justificação habitacional, invocada só depois da deliberação, confirma que o fim efetivamente prosseguido não coincide com aquele para que a lei confere ao Município o poder de alienar o seu património.

Art. 373.º A deliberação está, por isso, viciada de desvio de poder, por a finalidade financeira ter sido o motivo principalmente determinante da seleção e da alienação dos ativos, com preterição do fim para que a lei confere ao Município o poder de dispor do seu património, e viola os arts. 235.º, n.º 2, e 266.º, n.º 1, da Constituição, o art.º 23.º, n.os 1 e 2, al. i), do Anexo I à Lei n.º 75/2013, o art.º 15.º, n.º 1, als. c), d) e e), do RPIML e o art.º 4.º do CPA, sendo anulável (art.º 163.º, n.º 1, do CPA).

Nono fundamento: invalidade da desafetação (letra B e ativo 9)

Art. 374.º A cessação da dominialidade pública «ocorre por força de ato administrativo de desafetação, mediante deliberação da Assembleia Municipal, fundada no reconhecimento da extinção da fruição e da utilidade pública que justificava a afetação do imóvel àquele domínio» (art.º 25.º, n.º 5, do RPIML).

Art. 375.º A desafetação pressupõe que o bem tenha deixado de servir o fim de utilidade pública que justificava a sua dominialidade: «a aplicação do estatuto de dominialidade só tem sentido se e enquanto o bem se encontrar a exercer a função pública», e só «desaparecendo [...] a função de utilidade pública» pode o bem ser desafetado (Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 26 de maio de 2011, proc. n.º 04000/08, sumários I e III).

Art. 376.º As coisas públicas são «insusceptíveis de redução à propriedade particular, inalienáveis, imprescritíveis», e a sua passagem ao domínio privado por desafetação «tem de obedecer às normas legais que a consentem» (Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 8 de setembro de 2011, proc. n.º 0267/11; Marcello Caetano, Manual de Direito Administrativo, vol. II, 10.ª ed., pp. 891-892; Ana Raquel Gonçalves Moniz, O Domínio Público. O Critério e o Regime Jurídico da Dominialidade, Almedina, 2005).

Art. 377.º A deliberação impugnada não reconhece, nem verifica, a extinção da fruição e da utilidade pública da parcela de 324,00 m²: limita-se a afirmar que a desafetação é necessária para «regularizar a situação jurídico-registal» do ativo 9 e «viabilizar» a sua alienação.

Art. 378.º Nem a invocada «regularização da situação jurídico-registal» supre essa falta: a desafetação tácita «só ocorre quando a coisa pública deixe de servir ao fim de utilidade pública», e a presunção registal não prevalece contra a dominialidade (Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 26 de junho de 2014, proc. n.º 01174/12, sumários VII e XI).

Art. 379.º Não se discute que um bem regularmente desafetado possa depois ser alienado, o que o Supremo Tribunal Administrativo admitiu num caso em que a parcela se mostrava «desnecessária» ao fim público (Acórdão de 29 de outubro de 2003, proc. n.º 042038). O que a lei não consente é que a desafetação seja decidida sem verificação nem fundamentação da cessação da utilidade pública, apenas para viabilizar a venda, como sucedeu na deliberação impugnada, que é por isso inválida por violação do art.º 25.º, n.º 5, do RPIML e por falta de fundamentação (arts. 152.º, n.º 1, al. a), e 153.º do CPA).

Art. 380.º Anulada a desafetação, a parcela mantém-se no domínio público municipal, insuscetível de alienação, e a autorização de venda do ativo 9, que a integra, fica privada do seu pressuposto, sendo igualmente inválida.

Art. 381.º A eventual venda de bem do domínio público seria, de resto, nula, por incidir sobre coisa fora do comércio (art.º 202.º, n.º 2, e art.º 280.º, n.º 1, do Código Civil).

Art. 382.º Um bem do domínio público municipal «apenas pode ingressar no comércio jurídico desde que seja desafectad[o]» (Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 29 de outubro de 2003, proc. n.º 042038, sumário II). O Supremo Tribunal Administrativo já declarou nula, em ação proposta por uma associação de moradores, a desafetação pelo Município de Lisboa de parcelas do domínio público em Monsanto (Acórdão de 18 de novembro de 2009, proc. n.º 0639/09).

Décimo fundamento: violação dos princípios gerais da gestão patrimonial municipal e alienação sem condições de salvaguarda da afetação habitacional

A seleção dos ativos por uma meta de receita

Art. 383.º A gestão do património imobiliário do Município e «todas as decisões municipais que a suportam» estão subordinadas aos princípios gerais da atividade administrativa, «designadamente aos princípios da legalidade, da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses protegidos dos cidadãos, da igualdade,

proporcionalidade, justiça e razoabilidade, imparcialidade, boa-fé, colaboração com os particulares, participação e decisão, boa administração, responsabilidade e responsabilização» (art.º 4.º, n.º 1, do RPIML). A gestão do domínio privado municipal está ainda vinculada aos princípios da boa administração, da onerosidade, da equidade intergeracional, da concorrência, da transparência, da proteção, da responsabilidade e do controlo, e ao princípio da sustentabilidade (art.º 4.º, n.os 2 e 3).

Art. 384.º O Regulamento não se limita a enunciar estes princípios: concretiza-os em critérios de decisão que a Câmara Municipal, ao propor a alienação, e a Assembleia Municipal, ao autorizá-la, estavam obrigadas a aplicar. O modo como os ativos foram mobilizados para alienação contraria vários deles.

Art. 385.º Em primeiro lugar, o princípio da equidade intergeracional determina que as decisões municipais relativas à alienação «devem atender à distribuição de benefícios e custos entre gerações, de modo a que os encargos presentes não comprometam as gerações futuras», «preservando a posição do Município de Lisboa na construção de uma cidade sustentável que garanta a qualidade de vida urbana, o direito à habitação e à sua fruição» (art.º 7.º, n.º 2, do RPIML).

Art. 386.º Para esse efeito, o Regulamento impõe uma ponderação concreta entre «a aptidão do bem imóvel para a prossecução de fins de interesse público no curto, médio e longo prazo», «a perspetivação ou previsível evolução dos encargos com a manutenção e conservação do bem imóvel» e «a perspetivação ou previsível evolução do valor do bem imóvel de acordo com as suas características e face ao mercado imobiliário» (art.º 7.º, n.º 3).

Art. 387.º Nenhuma destas ponderações foi feita. A Proposta não aprecia, ativo a ativo, a aptidão dos terrenos para fins de interesse público a médio e longo prazo, designadamente para a habitação pública, acessível ou cooperativa prevista na Carta Municipal de Habitação; não identifica encargos de manutenção ou conservação que justifiquem a alienação; e, quanto ao valor, considera apenas o momento de mercado, que qualifica como «o melhor momento para a sua colocação no mercado»

(considerando g)), sem ponderar que se trata de solo urbano escasso e insubstituível nas mesmas localizações, que o Município, se dele vier a necessitar, só poderá voltar a obter no mercado, como fez, na mesma reunião, com o terreno de Marvila (Proposta n.º 336/2026).

Art. 388.º Em segundo lugar, a gestão do património imobiliário tem por missão a gestão responsável dos bens do Município, «visando a prossecução de benefícios sociais para a Cidade para além dos benefícios de estrita eficiência financeira», a prevenção da «especulação imobiliária» e a oferta de habitação, «por alienação ou arrendamento», através de programas patrimoniais específicos (art.º 16.º, n.º 1, als. c), e) e f), do RPIML), de forma a «não comprometer as gerações futuras» (art.º 16.º, n.º 2). A deliberação impugnada inverte esta ordem: a única finalidade que a fundamenta é o cumprimento de «metas orçamentais, em termos de receitas» (Doc. 11), um benefício de estrita eficiência financeira, sem qualquer contrapartida social ou habitacional.

Art. 389.º Em terceiro lugar, os pilares estratégicos da gestão patrimonial impõem a manutenção de uma reserva que salvaguarde a capacidade de intervenção do Município na regulação do mercado e a preservação de um acervo apto a prevenir efeitos especulativos e a assegurar programas próprios de habitação (art.º 15.º, n.º 1, als. c) e d), do RPIML), só admitem a alienação dos imóveis que não sejam necessários à prossecução do interesse público, de acordo com os instrumentos estruturantes da gestão da cidade (al. e)), e garantem a disponibilidade patrimonial dos imóveis municipais «salvo dos que estiverem sujeitos ao regime de gestão condicionada» (al. g)). A seleção dos ativos por referência a uma meta de receita, e não pela verificação da sua dispensabilidade, é incompatível com estes critérios.

Art. 390.º Em quarto lugar, o princípio do controlo e da racionalidade patrimonial obriga os serviços municipais a manter atualizados, quanto a cada imóvel, os elementos necessários para aferir a boa administração, a eficiência, a economia e a transparência da sua gestão, designadamente a natureza, o valor e a utilização do bem, o custo da sua aquisição e administração e as manifestações de interesse de privados, incluindo as que se traduzam em pretensões urbanísticas (art.º 14.º, n.º 1, do RPIML). A Proposta não indica o valor de aquisição

dos terrenos nem o custo da sua administração, e não informa se existiram manifestações de interesse de privados quanto a qualquer deles.

Art. 391.º Em quinto lugar, a falta de publicação das avaliações contraria o princípio da transparência (art.º 9.º, n.º 2, do RPIML), como se expôs no terceiro fundamento, e a falta de consignação do produto da venda contraria o princípio da sustentabilidade (art.º 13.º, n.os 1 e 4), como se expôs no sétimo.

Art. 392.º Estes princípios concretizam, no domínio da gestão patrimonial, os princípios da prossecução do interesse público, da boa administração, da proporcionalidade e da imparcialidade (arts. 4.º, 5.º, 7.º e 9.º do CPA) e vinculam os órgãos municipais enquanto o Regulamento não for alterado. A deliberação impugnada, que os desconsidera, viola os arts. 4.º, 7.º, 9.º, 13.º, 14.º, 15.º, n.º 1, als. c), d), e) e g), e 16.º do RPIML e é, também por esta razão, anulável (art.º 163.º, n.º 1, do CPA).

A ausência de condições que salvaguardem a afetação habitacional

Art. 393.º As peças do procedimento aprovadas pela deliberação impugnada não sujeitam o adquirente a qualquer condição destinada a assegurar que os terrenos venham a ter o uso que justifica a sua qualificação urbanística e que o próprio Município declara necessário.

Art. 394.º As condições especiais de alienação de cada ativo, constantes do Anexo III da Proposta e do Anexo II do Caderno de Encargos, limitam-se a transferir para o adquirente encargos técnicos e urbanisticos: a execução das obras de urbanização previstas no alvará de loteamento (ativo 1), o desvio de infraestruturas existentes em subsolo (ativos 1, 3, 4, 8 e 9), e a construção de um parque de estacionamento de utilização pública, sem prazo nem garantia (ativo 9). Quanto aos ativos 2, 7 e 10, nada acrescentam ao Programa do Procedimento e ao Caderno de Encargos (Docs. 1, 5 e 6).

Art. 395.º O Caderno de Encargos, por sua vez, protege apenas o preço. O Município reserva-se o direito de ser ressarcido da «mais-valia patrimonial» decorrente do aumento da área de construção face à

indicada nas fichas urbanísticas (n.os 4.1 e 4.2) e transfere para o adquirente as cedências e compensações urbanísticas que se venham a revelar exigíveis (n.º 3). Nenhuma cláusula protege o destino do solo (Doc. 6).

Art. 396.º Em concreto, a alienação não prevê:

a) qualquer prazo para requerer o licenciamento, iniciar ou concluir a construção, o que permite ao adquirente manter os terrenos expectantes por tempo indeterminado, à espera da sua valorização;

b) qualquer obrigação de afetação à habitação, ainda que de uma parte da construção, nem à habitação a custos controlados, ao arrendamento acessível ou a qualquer outro regime de habitação com apoio público;

c) qualquer limite aos preços de venda ou às rendas das habitações que venham a ser construídas;

d) qualquer exclusão ou limitação do uso turístico, que as fichas admitem em seis dos ativos;

e) qualquer ónus de inalienabilidade, limitação da revenda dos terrenos ou direito de preferência do Município em caso de revenda;

f) qualquer cláusula de reversão ou de resolução, cláusula penal ou garantia que permita ao Município reaver os terrenos ou ser compensado em caso de incumprimento.

Art. 397.º Os ativos são, assim, alienados em propriedade plena, livres de qualquer vinculação quanto à sua afetação habitacional, a quem oferecer o preço mais elevado. O adquirente pode construir o que o plano admitir, quando entender e para o mercado que escolher, ou pode não construir e revender os terrenos.

Art. 398.º Esta omissão não era inevitável. O próprio RPIML regula os instrumentos que permitem ao Município dispor do seu património sem abdicar do controlo do seu destino. No direito de superfície, que a Lei de Bases da Habitação manda privilegiar na cedência de solo público para habitação (art.º 27.º, n.º 2), prevê prazos de início e conclusão das obras,

que podem ser garantidos por caução, a reversão do terreno e o recurso à ação direta em caso de «não concretização, no prazo contratualmente previsto, das obras a que o superficiário ficou obrigado», uma cláusula penal e a resolução por razões de interesse público com reversão da propriedade plena ao Município (arts. 130.º, n.º 10, 132.º, n.º 7, e 133.º, n.os 8 a 12, do RPIML). Na alienação de fogos municipais, prevê um ónus de inalienabilidade de dez anos, sujeito a registo, e a proibição de arrendar ou ceder o imóvel durante esse prazo (art.º 120.º, n.os 1, 3 e 5).

Art. 399.º A omissão não foi apenas evitável: foi seletiva. Quando entendeu que o interesse público o exigia, o Município impôs ao adquirente do ativo 9 a obrigação de construir um parque de estacionamento de utilização pública, em subsolo, com pelo menos 90 lugares (Docs. 5 e 6). Soube, pois, condicionar a alienação para assegurar estacionamento público, mas não para assegurar habitação, num concelho com carência habitacional declarada pela própria Assembleia Municipal e quanto a solo que as fichas urbanísticas destinam, em 87 % da construção prevista, ao uso habitacional. E, quanto ao ativo 10, nem sequer reproduziu a condição habitacional que o próprio Plano Diretor Municipal impõe à construção acrescida.

Art. 400.º A Proposta não considera nenhum destes instrumentos, nem explica por que razão os afasta.

Art. 401.º A ausência de condições torna a alienação inadequada ao próprio fim que a Proposta invoca. Segundo o considerando i), o «atual contexto de mercado» é «adequado para renovar a oferta de terrenos para construção». Sem prazo para construir, porém, nada garante que essa oferta se traduza em habitação, ou sequer em construção. A alienação transfere para o adquirente a decisão sobre o momento e o destino do aproveitamento dos terrenos, incluindo a de os manter expectantes, que é precisamente a prática que o Município penaliza fiscalmente quando adotada pelos particulares (art.º 112.º-B do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis).

Art. 402.º E contraria os critérios que vinculam a gestão do património municipal. O princípio da disponibilidade, que caracteriza o regime de execução, consiste no dever de valorizar e rentabilizar os imóveis municipais

«desde que observadas as finalidades de interesse público» (art.º 31.º, n.º 3, do RPIML), e todos os atos dispositivos estão submetidos «a uma rigorosa ponderação e avaliação», devendo a sua aprovação ser «suportada em proposta fundamentada quanto aos seus termos e condições» (art.º 31.º, n.º 5). A gestão patrimonial deve contribuir para «prevenir a especulação imobiliária» (art.º 16.º, n.º 1, al. e)) e preservar um acervo apto a «prevenir efeitos especulativos» (art.º 15.º, n.º 1, al. d)), e a política pública de solos visa «evitar a especulação imobiliária» (art.º 2.º, al. b), da Lei n.º 31/2014) e prevenir «a especulação fundiária e imobiliária» (art.º 34.º, n.º 3, al. a), da Lei de Bases da Habitação).

Art. 403.º Os Autores não sustentam que o Município esteja impedido de alienar o seu património, nem que a lei lhe imponha, em abstrato, um conteúdo determinado para as condições de alienação. Sustentam que, num concelho com carência habitacional declarada e tratando-se de solo com aptidão habitacional, a decisão de o alienar sem qualquer condição que salvaguarde a sua afetação habitacional exigia uma ponderação e uma fundamentação específicas, que faltam por completo.

Art. 404.º A deliberação impugnada aprovou peças que nada exigem ao adquirente quanto à afetação habitacional do solo, sem ponderar os seus termos e condições à luz daquelas finalidades e sem explicar por que razão o interesse público não reclamava qualquer condição dessa natureza. Violou, assim, os arts. 15.º, n.º 1, al. d), 16.º, n.º 1, al. e), e 31.º, n.os 3 e 5, do RPIML, o dever de ponderação e de fundamentação (arts. 152.º e 153.º do CPA) e o princípio da proporcionalidade, na vertente da adequação (art.º 7.º, n.º 1, do CPA e art.º 266.º, n.º 2, da Constituição), e é, também por esta razão, anulável (art.º 163.º, n.º 1, do CPA).

Divisibilidade da deliberação

Art. 405.º A deliberação impugnada decide sobre uma desafetação e sobre a alienação de oito ativos distintos, cada um com valor base, condições e licitação próprios.

Art. 406.º Os vícios invocados atingem a deliberação no seu todo, por assentar num pressuposto e numa instrução comuns, mas, caso assim não se entenda, a deliberação é divisível e deve ser anulada nas partes

relativas a cada desafetação ou ativo atingidos pelos fundamentos acima expostos.

Condenação à abstenção e ao restabelecimento da situação anterior

Art. 407.º A anulação da deliberação impugnada só produz utilidade se o Município se abstiver de executar o que nela se decidiu, uma vez que o procedimento de hasta pública prossegue, com ato público marcado para 10 de dezembro de 2026.

Art. 408.º A propositura da presente ação não suspende o procedimento de hasta pública. Os Autores irão, por isso, requerer, em processo cautelar autónomo, a suspensão da eficácia da deliberação impugnada e a intimação do Município para se abster de realizar o ato público e de praticar os atos subsequentes, com decretamento provisório (arts. 112.º, 113.º e 131.º do CPTA).

Art. 409.º Os Autores têm, por isso, interesse em cumular aos pedidos impugnatórios, como consequência da anulação da deliberação impugnada, o pedido de condenação do Município a abster-se de outorgar os contratos de compra e venda dos ativos cuja autorização de alienação venha a ser anulada e de realizar operações materiais de execução incompatíveis com os efeitos da sentença, enquanto pretensão conexa destinada a assegurar a utilidade da sentença perante a execução em curso do procedimento (arts. 4.º, n.º 2, e 37.º, n.º 1, al. h), do CPTA).

Art. 410.º Questão distinta é a das adjudicações que venham a ser feitas no procedimento. Tratando-se de atos administrativos, a condenação à sua não emissão não cabe na condenação à abstenção de comportamentos, mas na condenação à não emissão de atos administrativos (art.º 37.º, n.º 1, al. c), do CPTA), e depende dos pressupostos do art.º 39.º, n.º 2, do mesmo Código: a probabilidade da emissão de atos lesivos de direitos ou interesses legalmente protegidos e a necessidade de recorrer a essa via de tutela.

Art. 411.º Ambos se verificam. O ato público está marcado para 10 de dezembro de 2026 e a adjudicação dos ativos ao proponente que ofereça o preço

mais elevado é o seu desfecho normal (n.º 16.1 do Programa do Procedimento). Seguir-se-ão a outorga dos contratos e o registo das aquisições a favor de terceiros, que tornariam a execução de uma sentença anulatória posterior particularmente difícil e onerosa para o Município e para os adquirentes. A mera impugnação das adjudicações, depois de praticadas, não evitaria essa lesão.

Art. 412.º Os Autores deduzem, por isso, autonomamente, o pedido de condenação do Município a não adjudicar os ativos cuja autorização de alienação venha a ser anulada, sem prejuízo de a mesma tutela ser assegurada, na pendência da ação, no processo cautelar que irão instaurar.

Art. 413.º Distinta da anulação, e das condutas de que o Município se deve abster, é a reconstituição da situação que existiria se a deliberação impugnada não tivesse sido praticada, na parte anulada. Para o caso de, na pendência da ação, virem a ser praticados atos de execução, designadamente o registo da desafetação da parcela de 324,00 m², adjudicações ou contratos, os Autores cumulam o pedido de condenação do Município ao restabelecimento dessa situação (arts. 4.º, n.º 2, al. a), e 47.º, n.º 1, do CPTA).

Parte V

Do pedido

Nestes termos, e nos mais de direito que V. Exa. doutamente suprirá, deve a presente ação ser julgada procedente e, em consequência:

a) ser anulada a Deliberação n.º 373/AML/2026, de 21 de julho de 2026, na parte em que aprovou as letras B e C da Proposta n.º 339/CM/2026, abrangendo a desafetação de 324,00 m² da Rua de Campolide e a autorização de alienação dos ativos 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9 e 10, bem como a aprovação das correspondentes peças procedimentais;

subsidiariamente, caso não proceda integralmente o pedido formulado na alínea a):

b) ser anulada a deliberação impugnada na parte em que aprova a desafetação do domínio público da parcela de 324,00 m² da Rua de Campolide (letra B);

c) ser anulada a deliberação impugnada, autonomamente quanto a cada um dos ativos 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9 e 10, na parte em que autoriza a alienação de cada ativo relativamente ao qual procedam os fundamentos invocados e aprova as correspondentes peças procedimentais (letra C);

e, cumulativamente:

d) ser a entidade demandada condenada, como consequência da anulação da deliberação impugnada, a abster-se de outorgar contratos de compra e venda dos ativos cuja autorização de alienação seja anulada, bem como de realizar operações materiais de execução incompatíveis com os efeitos da sentença;

e) ser a entidade demandada condenada a não adjudicar, provisória ou definitivamente, os ativos cuja autorização de alienação seja anulada (arts. 37.°, n.° 1, al. c), e 39.°, n.° 2, do CPTA);

f) ser a entidade demandada condenada a restabelecer a situação que existiria se a deliberação impugnada não tivesse sido praticada, na parte anulada, designadamente mantendo ou repondo no domínio público municipal a parcela de 324,00 m² da Rua de Campolide e excluindo do procedimento de hasta pública os ativos cuja autorização de alienação seja anulada.

Para tanto requer-se que:

a) Seja ordenada a citação da Demandada, nos termos requeridos infra, para contestar;

b) Nos termos do artigo 15.°, n.os 1 a 3, da Lei n.° 83/95, de 31 de agosto, seja determinada a citação dos titulares dos interesses abrangidos pela presente ação popular, por referência ao universo dos residentes e eleitores do concelho de Lisboa. Atendendo à natureza geograficamente localizada dos interesses defendidos, requer-se que a citação seja efetuada editalmente, mediante publicação de anúncio na Área de Serviços Digitais dos Tribunais,

nos termos do artigo 25.º, n.º 1, do CPTA e do artigo 21.º da Portaria n.º 350-A/2025/1, de 9 de outubro.

c) Mais se requer que, complementarmente e para assegurar a maior publicidade e efetividade do direito de intervenção e de autoexclusão dos titulares dos interesses em causa, seja determinada a publicação do anúncio no Boletim Municipal de Lisboa e na página eletrónica oficial do Município de Lisboa, mediante comunicação do Tribunal aos serviços municipais competentes.

d) Requer-se, por último, que as diligências de publicação sejam promovidas pelos serviços competentes, sem prejuízo do regime de isenção de custas aplicável aos Autores populares.

Para os efeitos da citação requerida, os Autores juntam, como Anexo I, uma minuta indicativa de edital de citação dos titulares dos interesses em causa.

VALOR DA CAUSA

Atribui-se à presente ação o valor de 30.000,01 €.

Os interesses defendidos (o destino público do solo municipal, o ordenamento do território, o ambiente, a qualidade de vida e a boa gestão do património público) são bens imateriais, pelo que o processo é de valor indeterminável (art.º 34.º, n.º 1, do CPTA) e se considera de valor superior ao da alçada do Tribunal Central Administrativo (n.º 2 do mesmo artigo).

Os Autores não retiram da presente ação qualquer benefício económico: agem, no exercício do direito de ação popular, em defesa de bens e valores da comunidade, relativos ao património municipal, ao urbanismo e ao ordenamento do território, ao ambiente e à qualidade de vida. A operação tem um conteúdo económico identificável, correspondente ao valor base global de 57.619.950 € dos oito ativos. Esse valor exprime, porém, o interesse económico do Município e dos potenciais adquirentes, e não a utilidade do pedido para os Autores.

A utilidade económica da ação não se confunde, assim, com o valor base dos imóveis, porque o objeto da tutela é a legalidade da disposição do património público e a proteção de interesses coletivos, e não qualquer vantagem patrimonial. Os critérios

dos arts. 31.º a 33.º do CPTA, que mandam atender à utilidade económica imediata do pedido e ao conteúdo económico do ato impugnado, não conduzem, por isso, a resultado diverso do critério supletivo do art.º 34.º.

CUSTAS

Os Autores beneficiam da isenção de custas prevista no art.º 4.º, n.º 1, al. b), do Regulamento das Custas Processuais, por exercerem o direito de ação popular nos termos do art.º 52.º, n.º 3, da Constituição e da Lei n.º 83/95, de 31 de agosto, sem prejuízo das limitações estabelecidas nos n.os 5, 6 e 7 do mesmo artigo.

Caso assim não se entenda, ou se ao valor da causa vier a ser atribuído montante superior a 275.000,00 €, requer-se, desde já, a dispensa do pagamento do remanescente da taxa de justiça, nos termos do art.º 6.º, n.º 7, do Regulamento das Custas Processuais, atenta a natureza da ação, exercida no interesse da comunidade, e a ausência de qualquer benefício económico dos Autores.

CITAÇÃO DA ENTIDADE DEMANDADA E DOS TITULARES DOS INTERESSES

Requer-se a citação da entidade demandada para contestar e a citação edital dos titulares dos interesses abrangidos pela presente ação popular, nos termos do art.º 15.º da Lei n.º 83/95, de 31 de agosto, mediante publicação na Área de Serviços Digitais dos Tribunais, sem prejuízo da divulgação complementar no Boletim Municipal de Lisboa e na página eletrónica oficial do Município de Lisboa, nos termos anteriormente requeridos.

JUNTA

Junta 37 documentos, dos quais 8 procurações forenses

Doc. 1 – 1.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1694, de 6 de agosto de 2026

Doc. 2 – Proposta n.º 339/CM/2026

Doc. 3 – Anexo I da Proposta n.º 339/CM/2026 (quadro dos ativos com valor inferior a 920.000,00 €)

Doc. 4 – Anexo II da Proposta n.º 339/CM/2026 (quadro dos ativos com valor superior a 920.000,00 €)

Doc. 5 – Anexo III da Proposta n.º 339/CM/2026 (condições de alienação: ónus, encargos e condições especiais de alienação)

Doc. 6 – Anexo VII da Proposta n.º 339/CM/2026 (Caderno de Encargos)

Doc. 7 – Anexo VIII da Proposta n.º 339/CM/2026 (Planta de Proveniências n.º 036/DMGP/DAP/DC/2026)

Doc. 8 – Anexo IX da Proposta n.º 339/CM/2026 (Planta n.º 26/038/DMGP)

Doc. 9 – Comprovativos do recenseamento eleitoral dos Autores no concelho de Lisboa (consulta dos cadernos de recenseamento em www.recenseamento.pt, em 4 de novembro de 2026)

Doc. 10 – Informação n.º INF/14524/CML/2026 e fichas urbanísticas (Anexo IV da Proposta)

Doc. 11 – Informação n.º INF/14745/CML/2026

Doc. 12 – Anúncio de procedimento n.º 24856/2026, Diário da República, 2.ª série, n.º 195, de 8 de outubro de 2026

Doc. 13 – Proposta n.º 177/CM/2018 e deliberação da Assembleia Municipal que a aprovou

Doc. 14 – Deliberação n.º 168/AML/2017 e ficha da operação Olaias do Programa Renda Acessível

Doc. 15 – Sumário e memória descritiva do loteamento municipal das Olaias (processo n.º 11/URB/2020)

Doc. 16 – Proposta n.º 275/2024 e respetivo anexo

Doc. 17 – 4.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1355, de 6 de fevereiro de 2020 (Deliberações n.os 23/AML/2020 e 24/AML/2020, Proposta n.º 870/CM/2019 e Declaração Fundamentada de Carência Habitacional)

Doc. 18 – Deliberação n.º 717/AML/2024, Carta Municipal de Habitação de Lisboa e relatório de ponderação da consulta pública

Doc. 19 – Grandes Opções do Plano 2026-2030, Orçamento Municipal para 2026 e Plano Orçamental Plurianual 2026-2030 (versão integral; ver, em especial, o ponto 2.5, «Regras Previsionais das Receitas», o ponto 4.3.2.2, «Passivos Financeiros», e o Quadro 08, «Mapa dos Empréstimos Obtidos a Médio e Longo Prazo 2026», do Orçamento); Propostas n.os 43/CM/2026 e 281/CM/2026, aprovadas pelas Deliberações n.os 78/AML/2026 e 325/AML/2026 (1.ª Revisão ao

Orçamento de 2026 e ajustamento da componente não consignada do saldo de gerência nela integrada), com as respetivas fichas do sítio da Assembleia Municipal de Lisboa

Doc. 20 – Instituto Nacional de Estatística, extração da base de dados através do serviço público de dados do INE (consulta de 3 de novembro de 2026): valor mediano das vendas por m² de alojamentos familiares, totais e novos, no município de Lisboa e nas freguesias dos ativos (1.º trimestre de 2026 e períodos anteriores), valor mediano das rendas de novos contratos, rendimento médio mensal líquido e valor mediano do rendimento bruto declarado deduzido do IRS liquidado por sujeito passivo no município de Lisboa (2024); ficha «Estatísticas do Rendimento ao Nível Local 2024 – Lisboa»

Doc. 21 – Receitas e despesas do Município de Lisboa (INE/DGAL, 2011-2023) e Prestações de Contas do Município de Lisboa de 2021 a 2025 (extratos: Demonstração de Desempenho Orçamental, mapas de controlo orçamental da despesa e da receita e quadros de execução orçamental do Relatório de Gestão)

Doc. 22 – Deliberações n.os 462/AML/2018, 189/AML/2019, 414/AML/2019, 123/AML/2022, 481/AML/2022, 106/AML/2023, 609/AML/2024, 249/AML/2025 e 570/AML/2025, e Aviso n.º 29926-A/2025/2 (extratos)

Doc. 23 – Deliberação n.º 391/AML/2020 (Proposta n.º 797/CM/2020), publicada no 7.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1402, de 30 de dezembro de 2020, e Deliberação n.º 605/AML/2025, de 16 de dezembro de 2025 (Proposta n.º 635/CM/2025), que prorrogou a classificação de todo o território do Município como zona de pressão urbanística

Doc. 24 – 3.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1691, de 16 de julho de 2026 (deliberações da reunião da Câmara Municipal de 8 de julho de 2026, incluindo as relativas às Propostas n.os 336/2026 e 339/2026)

Doc. 25 – Notícias sobre a operação: Jornal Económico, 3 de julho de 2026, e Notícias LX, 9 de julho de 2026 (declarações do Vice-Presidente da Câmara Municipal); Jornal Económico/Lusa e Observador, 28 de outubro de 2026, e TSF, 29 de outubro de 2026 (declarações do Presidente e do Vice-Presidente da Câmara Municipal); Observador, 30 de outubro de 2026 (declarações do

Ministro Manuel Castro Almeida sobre a linha de crédito do Banco Europeu de Investimento para os municípios)

Doc. 26 – Lei n.º 73-A/2025, de 30 de dezembro (Orçamento do Estado para 2026), arts. 6.º, 118.º, 119.º e 123.º, e Proposta de Lei n.º 110/XVII/2.ª (Orçamento do Estado para 2027), arts. 96.º, 97.º, 98.º e 102.º (extratos)

Doc. 27 – Comunicado do Governo de 18 de setembro de 2025, «Governo e BEI aprovam linha de 1.340 milhões de euros para 12.000 habitações a preço acessível»

Doc. 28 – Comunicação da Comissão «Plano Europeu de Habitação a Preços Acessíveis», COM(2025) 1025 final, de 16 de dezembro de 2025 (extratos), e comunicado de imprensa do Banco Europeu de Investimento n.º 2025-542, da mesma data

Doc. 29 – Comunicado de imprensa do Banco Europeu de Investimento n.º 2022-332, de 22 de julho de 2022, e ficha do projeto (empréstimo-quadro de 250 milhões de euros ao Município de Lisboa)

Doc. 30 – Procuração forense outorgada por José Paixão Moreira Sá Fernandes

Doc. 31 – Procuração forense outorgada por Manuel Sande e Castro Salgado

Doc. 32 – Procuração forense outorgada por Cristina Conceição Silva Reis

Doc. 33 – Procuração forense outorgada por Luís Jorge da Cunha Bruno Soares

Doc. 34 – Procuração forense outorgada por Maria de Lurdes Reis Rodrigues

Doc. 35 – Procuração forense outorgada por Maria Manuela Cordes Cabêdo Sanches Raposo de Magalhães

Doc. 36 – Procuração forense outorgada por Nuno Gonçalo Castelo Vitorino

Doc. 37 – Procuração forense outorgada por Rui Pedro Pena Pires

Requerimento probatório

Requer-se que a entidade demandada seja notificada para juntar aos autos o processo administrativo completo (art.º 84.º, n.º 1, do CPTA), incluindo, designadamente:

a) o processo n.º 18922/CML/25, com a Informação n.º INF/14770/CML/2026 e os dois relatórios de avaliação, e o respetivo despacho de homologação (art.º 33.º, n.º 6, do RPIML);

b) o extrato da camada «Compromissos» do sistema de informação geográfica municipal relativo a cada um dos ativos;

c) as certidões permanentes do registo predial e as cadernetas prediais de cada um dos ativos e de cada uma das parcelas que integram os ativos 4 e 9;

d) a informação sobre a origem de cada parcela, incluindo a eventual proveniência de cedências urbanísticas;

e) a versão final da Carta Municipal de Habitação de Lisboa e os relatórios anuais de progresso das suas metas;

f) a informação sobre a classificação dos ativos como Zona de Prioridade Habitação;

g) a informação sobre a situação jurídica e registal do lote 2009/004 do Alvará de Loteamento n.º 2009/01;

h) a delimitação das áreas de contenção do Regulamento Municipal do Alojamento Local em vigor, incluindo a revisão de abril de 2026, com a identificação dos bairros abrangidos;

i) as listas dos imóveis municipais em regime de gestão condicionada aprovadas pela Câmara Municipal entre 2021 e 2026, nos termos do art.º 19.º, n.º 1, al. p), do RPIML, e a reavaliação desse regime efetuada no início do mandato autárquico 2025-2029 (art.º 29.º, n.º 6);

j) qualquer confirmação da Direção Municipal de Gestão Patrimonial da alteração dos pressupostos da afetação dos ativos e o correspondente descompromisso em cadastro (arts. 20.º, n.º 1, al. h), e 29.º, n.º 6, do RPIML);

k) os elementos informativos relativos a cada ativo previstos no art.º 14.º, n.º 1, do RPIML, incluindo o registo de manifestações de interesse de privados;

l) a informação sobre a delimitação de unidades de execução, ou sobre qualquer decisão da Câmara Municipal que as dispense nos termos do art.º 58.º, n.º 5, do Regulamento do Plano Diretor Municipal, relativamente aos ativos 3, 4 e 8, e o cálculo da altura da fachada e da superfície de pavimento do ativo 10 por referência ao art.º 42.º, n.º 3, al. b), do mesmo Regulamento;

m) o inventário do património municipal com aptidão para uso habitacional, nas versões atualizadas entre 2021 e 2026 nos termos do art.º 28.º, n.º 1, da Lei de Bases da Habitação, com a indicação de se os ativos dele constam;

n) a planta da Estrutura Ecológica Municipal do Plano Diretor Municipal com a sobreposição dos limites das parcelas que integram os ativos 1, 2, 3, 7 e 10, e qualquer deliberação ou proposta de subtração desses terrenos à reserva imobiliária, nos termos do art.º 30.º, n.º 5, do RPIML;

o) o esclarecimento da freguesia em que se situa o ativo 4, que a ficha urbanística localiza no Beato e os quadros da Informação n.º INF/14745/CML/2026 e do Programa do Procedimento na Penha de França;

Requer-se, ainda, que o Tribunal faça uso dos poderes de recolha oficiosa de provas que lhe confere o art.º 17.º da Lei n.º 83/95, designadamente quanto aos elementos acima indicados que a entidade demandada não junte.

P.D.

O Advogado

Bruno Miguel Adrego Maia

Anexo I

(Exemplo de edital)

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO DE LISBOA

[Unidade Orgânica ...]

Processo n.º [....]/26.[...]BELSB

Ação administrativa – Ação popular (Lei n.º 83/95, de 31 de agosto)

Autores: José Paixão Moreira Sá Fernandes (primeiro Autor) e os restantes sete Autores identificados na petição inicial.

Entidade demandada: Município de Lisboa

EDITAL

Citação dos titulares dos interesses em causa (interessados incertos)

Faz-se saber que, no processo acima identificado, pendente neste Tribunal, foi proposta pelos Autores, no exercício do direito de ação popular, ação administrativa contra o Município de Lisboa. A ação tem por objeto a Deliberação n.º 373/AML/2026, tomada pela Assembleia Municipal de Lisboa na sua reunião de 21 de julho de 2026 e publicada no 1.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1694, de 6 de agosto de 2026, na parte em que aprovou as letras B e C da Proposta n.º 339/CM/2026.

A ação fundamenta-se, designadamente, na alegada violação do Regulamento do Património Imobiliário do Município de Lisboa, do Regulamento do Plano Diretor Municipal de Lisboa, da Lei de Bases da Habitação e das normas que disciplinam a fundamentação, a instrução e a prossecução do interesse público na atuação administrativa. Os Autores invocam, entre outros fundamentos, a afetação de imóveis a programas municipais de habitação, a integração de parcelas na Estrutura Ecológica Municipal e a insuficiente ponderação das condicionantes patrimoniais, urbanísticas e habitacionais da operação.

Os Autores pedem, em síntese, que o Tribunal:

a) anule a referida deliberação, na parte em que:

desafetou do domínio público municipal uma parcela de terreno com 324,00 m² da Rua de Campolide;

autorizou a alienação em hasta pública de oito imóveis municipais, identificados como ativos 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9 e 10, situados nas freguesias de Marvila, Beato, Penha de França, Belém, Campolide e São Vicente, com o valor base global de 57.619.950,00 €;

aprovou as correspondentes peças do procedimento;

b) subsidiariamente, anule a deliberação quanto à desafetação e autonomamente quanto a cada um daqueles imóveis;

c) condene o Município de Lisboa a:

abster-se de outorgar os contratos de compra e venda dos imóveis cuja autorização de alienação seja anulada;

abster-se de realizar operações materiais de execução incompatíveis com a sentença;

não adjudicar esses imóveis;

restabelecer a situação que existiria se a deliberação não tivesse sido praticada.

Ficam, por este meio, citados os residentes e eleitores do concelho de Lisboa, enquanto titulares dos interesses em causa e não intervenientes no processo, nos termos do art.º 15.º, n.º 1, da Lei n.º 83/95, de 31 de agosto, para, no prazo de [...] dias:

a) passarem a intervir no processo a título principal, querendo, aceitando-o na fase em que se encontrar;

b) declararem nos autos se aceitam ou não ser representados pelos Autores, ou se, pelo contrário, se excluem dessa representação, nomeadamente para o efeito de lhes não serem aplicáveis as decisões proferidas.

A sua passividade vale como aceitação.

A representação pode ainda ser recusada pelo representado até ao termo da produção de prova ou fase equivalente, por declaração expressa nos autos (art.º 15.º, n.º 4, da Lei n.º 83/95).

O prazo é contínuo e suspende-se durante as férias judiciais. Se terminar em dia em que os tribunais estejam encerrados, transfere-se para o primeiro dia útil seguinte.

Ficam advertidos de que é obrigatória a constituição de mandatário judicial (art.º 11.º, n.º 1, do CPTA e art.º 40.º, n.º 1, do CPC). As entidades públicas podem ser representadas em juízo por advogado, solicitador ou licenciado em Direito com funções de apoio jurídico, sem prejuízo da representação pelo Ministério Público.

O presente edital será publicado [...], e afixado [no Tribunal e nos lugares de estilo].

Lisboa, [data]

O Juiz de Direito,

[...]

O Oficial de Justiça,

[...]