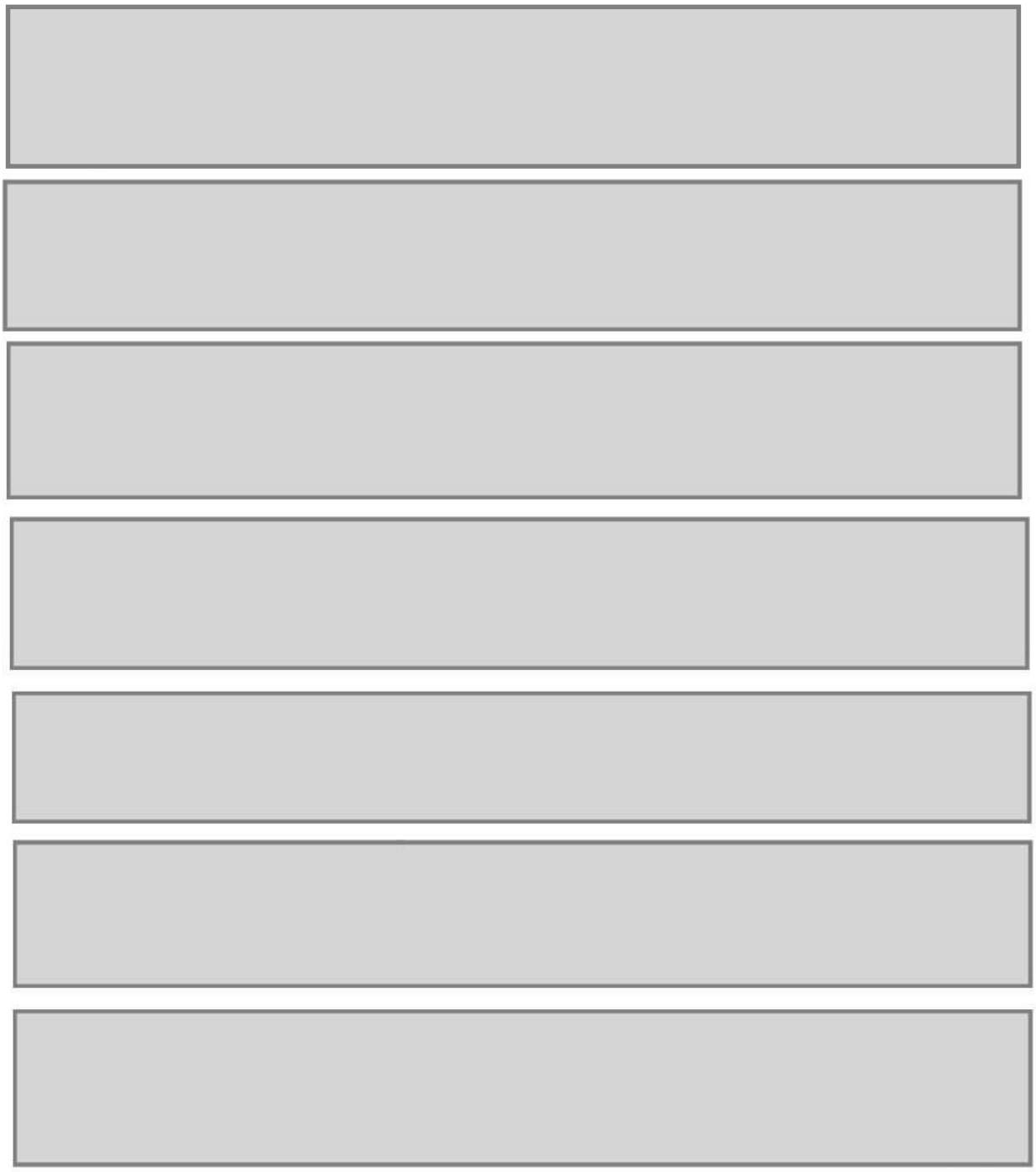
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍCULO DE LISBOA
(SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DE ATO DELIBERAÇÃO N.º 373/AML/2026 DA ASSEMBLEIA MUNICIPAL DE LISBOA)
POR APENSO AO PROCESSO N.º 54655/26.0BELSB

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







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), e nos termos dos arts. 112.º, n.os 1 e 2, als. a) e i), 113.º, 114.º, 120.º e 128.º do mesmo Código, requerer a adoção de

providências cautelares de suspensão da eficácia da Deliberação n.º 373/AML/2026, da Assembleia Municipal de Lisboa, e de intimação para abstenção de conduta,

com pedido de citação urgente e imediata da entidade requerida e de decretamento provisório (arts. 114.º, n.º 4, 116.º, n.º 5, 117.º, n.º 1, e 131.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos),

contra

Município de Lisboa, pessoa coletiva n.º 500 051 070, com sede na Praça do Município, 1100-365 Lisboa,

tendo por objeto a Deliberação n.º 373/AML/2026, tomada pela Assembleia Municipal de Lisboa em 21 de julho de 2026 e publicada no 1.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1694, de 6 de agosto de 2026, que:

a) desafetou do domínio público municipal uma parcela de terreno com 324,00 m², correspondente a antigo leito da Rua de Campolide, freguesia de Campolide;

b) autorizou a alienação em hasta pública, aprovando as respetivas peças do procedimento, dos oito imóveis municipais seguintes: ativo 1, Rua Pardal Monteiro (Marvila); ativos 2 e 3, Rua Almirante Sarmento Rodrigues (Beato); ativo 4, Rua Emília Eduarda (Penha de França); ativo 7, Rua Dom Jerónimo Osório (Belém); ativo 8, Rua Gregório Lopes (Belém); ativo 9, Rua de Campolide (Campolide); e ativo 10, Rua Washington (São Vicente);

pedindo a suspensão da eficácia dessa deliberação e a intimação do Município para não realizar, quanto àqueles oito imóveis, o ato público da hasta pública marcado para 10 de dezembro de 2026, nem os adjudicar ou vender, até à decisão do processo principal, nos termos e com os fundamentos seguintes.

Parte I

Do objeto do requerimento

Art. 1.º — O presente requerimento tem por objeto um único ato administrativo: a Deliberação n.º 373/AML/2026, tomada pela Assembleia Municipal de Lisboa em 21 de julho de 2026, sobre as letras B e C da parte deliberativa da Proposta n.º 339/2026, publicada no 1.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1694, de 6 de agosto de 2026 (Doc. 1), doravante designada «deliberação suspendenda».

Art. 2.º — Pela letra B, a Assembleia Municipal desafetou do domínio público municipal uma parcela de 324,00 m² do antigo leito da Rua de Campolide; pela letra C, autorizou a alienação em hasta pública de oito ativos municipais e aprovou o Programa do Procedimento e o Caderno de Encargos, com os valores base de licitação, determinando que os contratos de compra e venda os reproduzam integralmente (Docs. 1 e 6).

Art. 3.º — Os oito ativos abrangidos pela deliberação suspendenda 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 2009/01)	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	10 071,00	13 733 000

N.º	Localização	Freguesia	Área (m²)	Valor base (€)
7	Rua Dom Jerónimo Osório	Belém	428,00	1 440 500
8	Rua Gregório Lopes	Belém	647,40	5 734 500
9	Rua de Campolide	Campolide	4 113,00	10 893 400
10	Rua Washington	São Vicente	1 217,17	3 445 300
	Total		27 534,33	57 619 950

Art. 4.º A mesma hasta pública inclui ainda os lotes 26 e 27 da Quinta dos Alcoutins, no Lumiar (ativos 5 e 6), cuja alienação foi decidida pela Câmara Municipal, no exercício de competência própria, pela letra A da mesma Proposta. Essa decisão não é objeto do presente requerimento nem do processo principal.

Art. 5.º Em execução da deliberação suspendenda, o Município publicou o Anúncio de procedimento n.º 24856/2026, no Diário da República, 2.ª série, n.º 195, de 8 de outubro de 2026, que fixou o termo do prazo de entrega das propostas em 4 de dezembro de 2026 e o ato público da hasta em 10 de dezembro de 2026 (Doc. 12).

Art. 6.º Os Requerentes pedem a suspensão da eficácia da deliberação e a intimação do Município para se abster de realizar o ato público quanto aos oito ativos por ela abrangidos, de os adjudicar e de celebrar os respetivos contratos de compra e venda, até ao trânsito em julgado da decisão do processo principal, para impedir que a alienação a terceiros torne inútil a sentença que nele vier a ser proferida.

Parte II

Dos pressupostos processuais

Competência do tribunal e relação com o processo principal

Art. 7.º O requerimento é apresentado no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, competente para julgar o processo principal (art.º 114.º, n.º 2, do

CPTA, arts. 4.º, n.º 1, e 44.º, n.º 1, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, e art.º 20.º, n.º 1, do CPTA).

Art. 8.º O processo principal de que depende o presente processo cautelar (arts. 113.º, n.º 1, e 114.º, n.º 3, al. e), do CPTA) é a ação administrativa de impugnação da mesma deliberação, cumulada com pedidos de condenação do Município à abstenção de comportamentos, à não emissão dos atos de adjudicação e ao restabelecimento da situação anterior, proposta pelos Requerentes no exercício do direito de ação popular que corre termos neste Tribunal, no Juízo Administrativo Comum, sob o n.º 54655/26.0BELSB.

Art. 9.º Nessa ação, os Requerentes pedem a anulação da Deliberação n.º 373/AML/2026 e, subsidiariamente, a sua anulação parcial, quanto à desafetação e autonomamente quanto a cada um dos ativos, bem como a 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 (art.º 37.º, n.º 1, al. h), do CPTA), a não adjudicar esses ativos (arts. 37.º, n.º 1, al. c), e 39.º, n.º 2, do CPTA) e a restabelecer a situação que existiria se a deliberação não tivesse sido praticada (art.º 47.º, n.º 1, do CPTA).

Legitimidade ativa

Art. 10.º Pode solicitar a adoção de providências cautelares «quem possua legitimidade para intentar um processo junto dos tribunais administrativos» (art.º 112.º, n.º 1, do CPTA).

Art. 11.º A Constituição confere a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de ação popular, nomeadamente para promover a prevenção das infrações contra a qualidade de vida e a preservação do ambiente 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), direito que a Lei n.º 83/95 atribui 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).

Art. 12.º O CPTA reconhece a qualquer pessoa legitimidade para propor e intervir «em processos principais e cautelares destinados à defesa de valores e bens constitucionalmente protegidos, como [...] o ambiente, o urbanismo, o ordenamento do território, a qualidade de vida [...] e os bens do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais» (art.º 9.º, n.º 2, do CPTA), e para impugnar os atos administrativos que os atinjam (art.º 55.º, n.º 1, al. f)).

Art. 13.º A deliberação suspendenda dispõe de oito ativos imobiliários municipais e desafeta uma parcela do domínio público, atingindo diretamente os bens da autarquia; dispõe de solo com vocação habitacional, afeto a programas municipais de habitação e identificado na Carta Municipal de Habitação, instrumento de ordenamento territorial; e incide sobre cinco terrenos integrados na Estrutura Ecológica Municipal.

Art. 14.º A legitimidade dos Requerentes resulta, assim, diretamente do regime da ação popular, 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.

Art. 15.º Só à cautela, e sem prescindir do que antecede, os Requerentes invocam ainda a sua qualidade de eleitores recenseados no concelho de Lisboa (Doc. 9), ao abrigo do art.º 55.º, n.º 2, do CPTA, que permite «a qualquer eleitor, no gozo dos seus direitos civis e políticos, [...] impugnar as decisões e deliberações adotadas por órgãos das autarquias locais sediadas na circunscrição onde se encontre recenseado», com fundamento em qualquer ilegalidade.

Legitimidade passiva e contrainteressados

Art. 16.º O requerimento é dirigido contra o Município de Lisboa, pessoa coletiva a que pertence o órgão autor da deliberação suspendenda (art.º 10.º, n.º 2, do CPTA).

Art. 17.º Não existem contrainteressados que possam ser identificados (art.º 114.º, n.º 3, al. d), do CPTA): o prazo de entrega das propostas só termina em 4 de dezembro de 2026 e não há, por isso, proponentes conhecidos, adjudicatários ou adquirentes.

Tempestividade e utilidade da tutela cautelar

Art. 18.º A deliberação suspendenda foi publicada em 6 de agosto de 2026 (Doc. 1) e ainda não foi executada na parte que importa: a hasta pública não se realizou, nenhum ativo foi adjudicado e nenhum contrato foi celebrado. A tutela cautelar é, por isso, ainda útil e é requerida em tempo de evitar a lesão.

Art. 19.º A ação principal é tempestiva. O prazo de três meses para a sua propositura conta-se da publicação da deliberação no 1.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1694, de 6 de agosto de 2026, e termina em 6 de novembro de 2026 (arts. 58.º, n.os 1, al. b), e 2, e 59.º, n.º 3, al. a), do CPTA) (Doc. 1).

Parte III
Dos factos

O procedimento e a finalidade da alienação

Art. 20.º A Informação n.º INF/14745/CML/2026, de 1 de julho de 2026, que deu origem à Proposta n.º 339/2026, 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 ativos foram «selecionados» «com vista à concretização das ações necessárias para

o cumprimento das metas orçamentais, em termos de receitas» (Doc. 11).

Art. 1.º A Câmara Municipal aprovou a Proposta em 8 de julho de 2026, por 10 votos a favor e 7 votos contra, e a Assembleia Municipal aprovou as letras B e C em 21 de julho de 2026 (Docs. 2 e 24).

Art. 2.º A Proposta afirma que os ativos não se encontram «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» (considerando k)), e não contém qualquer referência à Carta Municipal de Habitação de Lisboa, à Declaração Fundamentada de Carência Habitacional, ao Programa Renda Acessível ou ao loteamento municipal das Olaias (Doc. 2).

Art. 3.º A Informação n.º INF/14770/CML/2026 e os relatórios de avaliação que suportam os valores base não foram publicados com a deliberação.

O calendário da execução

Art. 4.º Nos termos do Programa do Procedimento, aprovado pela deliberação suspendenda, a Comissão da Hasta Pública procede à adjudicação provisória no próprio ato público, a favor dos proponentes «que tenham apresentado o preço mais elevado» (n.º 16.1), e os adjudicatários provisórios devem pagar 15 % do preço no prazo de cinco dias úteis (n.º 16.3) (Doc. 1).

Art. 5.º A adjudicação definitiva e a aprovação da minuta do contrato são decididas no prazo máximo de 25 dias úteis a contar da adjudicação provisória (n.º 18.1) e notificadas no prazo de oito dias úteis (n.º 18.2); o adjudicatário dispõe de dez dias úteis para se pronunciar sobre a minuta e pagar mais 15 % do preço (n.º 18.3); e o contrato de compra e venda deve ser celebrado no prazo máximo de 20 dias a contar da aprovação da minuta, com o pagamento dos restantes 70 % (n.os 19.1 e 19.3) (Doc. 1).

Art. 6.º Observados estes prazos máximos, e salvo o exercício de direitos de preferência, os contratos de compra e venda dos oito ativos devem estar celebrados, o mais tardar, no início de março de 2027, cerca de doze semanas depois do ato público, transferindo-se nesse momento a propriedade dos terrenos para os adquirentes.

Os ativos e a sua afetação

Art. 7.º As fichas urbanísticas publicadas com a Deliberação n.º 373/AML/2026 e a Informação n.º INF/14524/CML/2026, da Direção Municipal de Urbanismo, registam, quanto aos ativos, os factos seguintes (Docs. 1 e 10):

a) 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;

b) os ativos 2 e 3 situam-se na Rua Almirante Sarmento Rodrigues, limite nascente do loteamento municipal das Olaias, com 417 fogos, submetido a discussão pública em maio de 2026, e ponto de chegada da ligação pedonal nele prevista (Doc. 15);

c) o ativo 1 corresponde aos lotes de um loteamento municipal com capacidade para 106 fogos, sobre os quais a Assembleia Municipal aprovou, em 2011, a constituição de um direito de superfície a favor de uma união de cooperativas, para construção de habitação a custos controlados, resolvido em 2018 quanto a três dos quatro lotes (Doc. 13);

d) os ativos 1, 2, 3, 7 e 10 integram a Estrutura Ecológica Municipal, e os ativos 2, 3 e 7 a Estrutura Ecológica Fundamental;

e) o ativo 9 integra a parcela desafetada do domínio público, cuja cessação de utilidade pública a Proposta não verifica, limitando-se a afirmar que a desafetação é necessária para «regularizar a situação jurídico-registal deste ativo, viabilizando, assim, a sua alienação» (considerando s));

f) as fichas dos oito ativos submetidos à Assembleia Municipal não definem o perfil urbanístico dos terrenos: declaram que os parâmetros e a forma de ocupação nelas indicados «constituem uma referência para a operação urbanística a realizar» e que as áreas por uso podem «divergirem em função de um uso proposto diferente em projeto de licenciamento».

Art. 8.º A Carta Municipal de Habitação de Lisboa, na versão aprovada para consulta pública pela Câmara Municipal em 11 de outubro de 2023, identifica no mapa «Potencial de Habitação em Património Público», como recursos municipais mobilizáveis para a produção de habitação, os terrenos «2.05 Rua de Campolide» (ativo 9), «7.06 Pardal Monteiro» (ativo 1) e «8.05 Olaias»; o relatório de ponderação da consulta pública não regista a retirada destes territórios do mapa, e a Carta foi aprovada pela Deliberação n.º 717/AML/2024 (Doc. 18).

Art. 9.º Todos os ativos abrangidos pela deliberação suspendenda têm vocação habitacional: estão qualificados no Plano Diretor Municipal como espaços centrais e habitacionais, e nos sete cujas fichas discriminam os usos 87 % da superfície de pavimento destina-se a habitação (Docs. 1 e 10).

Art. 10.º Nenhum dos ativos se destina a habitação pública, acessível, a custos controlados ou a arrendamento apoiado. As peças do procedimento 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; admitem o uso turístico em seis ativos; e fazem do preço o único critério de adjudicação (Docs. 1 e 6).

Art. 11.º Os valores base, fixados segundo «os valores de referência de melhor uso e máxima edificabilidade» (n.º 4.3 do Caderno de Encargos), somam 57.619.950 € e atingem 8.858 € por metro quadrado de terreno no ativo 8, na Rua Gregório Lopes, em Belém, que admite um edifício de 14 pisos e um recuado (Docs. 1, 6 e 10).

A carência habitacional declarada pelo Município

Art. 12.º Pela Deliberação n.º 23/AML/2020, a Assembleia Municipal aprovou, por unanimidade, a Declaração Fundamentada de Carência Habitacional, na qual declara que o concelho de Lisboa se encontra em situação de carência habitacional, identifica a «insuficiência de frações municipais para arrendamento acessível» e conclui que «a oferta de mercado atual necessita de ser complementada por oferta pública» (Doc. 17).

Art. 13.º A totalidade do concelho está delimitada como zona de pressão urbanística, delimitação prorrogada em 16 de dezembro de 2025, e o Município sujeita a Imposto Municipal sobre Imóveis agravado os terrenos para construção com aptidão habitacional que os particulares não destinem a esse fim; restringe, além disso, há vários anos, os novos registos de alojamento local, invocando a mesma Declaração (Docs. 22 e 23).

Art. 14.º O diagnóstico da Carta Municipal de Habitação conclui que o mercado livre de habitação é inacessível a pelo menos 65 % das famílias residentes em qualquer freguesia de Lisboa (Doc. 18). O valor mediano das vendas de alojamentos familiares no município atingiu 5.082 €/m² nos doze meses terminados no 1.º trimestre de 2026, com uma variação homóloga de 15,2 %, e o valor mediano das rendas dos novos contratos de arrendamento atingiu 17,43 €/m² nos doze meses terminados no 2.º trimestre de 2026 (Doc. 20).

A situação financeira do Município

Art. 15.º Em 2025, a receita fiscal do Município atingiu 613,1 milhões de euros, «o valor mais elevado alguma vez registado», o saldo corrente ascendeu a 212,3 milhões de euros e o resultado líquido do exercício foi positivo em 63,2 milhões de euros (Doc. 21).

Art. 16.º O Município encerrou 2025 com um saldo orçamental positivo de 142,3 milhões de euros (150,9 milhões de euros com as operações de

tesouraria), transitado para a gerência de 2026, contra 24,6 milhões de euros no final de 2024; desse saldo, 98,9 milhões de euros respeitam a receitas próprias. O saldo transitado é, assim, mais de duas vezes superior ao valor base global dos oito ativos cuja alienação a deliberação suspendenda autoriza (Doc. 21).

Art. 17.º O Orçamento Municipal para 2026, aprovado antes da deliberação suspendenda, assegura o financiamento da despesa de capital nele prevista sem a receita da presente alienação, que nele não está inscrita, e prevê apenas 5,7 milhões de euros de receita de venda de terrenos (Doc. 19).

Art. 18.º O Município não atravessa 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. 19.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), o Município integrou no orçamento o saldo de gerência não consignado de 2025, de 79,8 milhões de euros, e declarou que «os reforços realizados em rubricas de despesa corrente perfazem um total de 61.326.244 euros», invocando o art.º 40.º, n.º 5, da Lei n.º 73/2013. Em junho de 2026, a componente não consignada desse saldo foi reduzida para 63,5 milhões de euros (Deliberação n.º 325/AML/2026). Quatro meses antes da deliberação suspendenda, o Município afetou, assim, a reforços de despesa corrente um montante de saldo livre superior ao valor base global dos oito ativos (Doc. 19).

Art. 20.º O produto da alienação não está consignado a qualquer investimento determinado: 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)) (Doc. 2).

Parte IV

Do direito

Critérios de decisão

Art. 21.º As providências cautelares são adotadas «quando haja fundado receio da constituição de uma situação de facto consumado ou da produção de prejuízos de difícil reparação para os interesses que o requerente visa assegurar no processo principal e seja provável que a pretensão formulada ou a formular nesse processo venha a ser julgada procedente» (art.º 120.º, n.º 1, do CPTA).

Art. 22.º São recusadas quando, ponderados os interesses públicos e privados em presença, os danos que resultariam da sua concessão se mostrem superiores aos que podem resultar da sua recusa (art.º 120.º, n.º 2, do CPTA).

Art. 23.º Verificam-se, no caso, ambos os requisitos positivos, e a ponderação de interesses impõe a concessão das providências.

A probabilidade de procedência da ação principal

Art. 24.º O juízo cautelar sobre o fumus boni iuris é um juízo de probabilidade, assente na apreciação sumária dos fundamentos invocados no processo principal. Basta, para o efeito, que um dos fundamentos de invalidade se revele provável, e vários deles assentam nos próprios documentos do procedimento.

Alienação de imóveis em regime de gestão condicionada e erro sobre os pressupostos de facto (ativos 1, 2, 3, 4 e 9)

Art. 25.º O Regulamento do Património Imobiliário do Município de Lisboa (RPIML) só permite alienar os imóveis que se encontrem em regime de

execução (art.º 104.º, n.º 1). Os imóveis «necessário[s] e adequado[s] para o cumprimento de programas municipais setoriais, nomeadamente nas áreas da habitação», integram o regime de gestão condicionada (art.º 29.º, n.os 2, al. a), e 3, al. b)), e sobre eles não podem «aprovar-se, nem realizar-se quaisquer atos dispositivos de alienação ou de oneração» (art.º 29.º, n.º 4), enquanto não houver confirmação da alteração dos respetivos pressupostos e o correspondente «descompromisso em cadastro» (art.º 29.º, n.º 6).

Art. 26.º Os ativos 3 e 4 estão inscritos na camada «Compromissos» do cadastro municipal, associados ao Programa Renda Acessível, como a própria Direção Municipal de Urbanismo informou e as fichas publicadas com a deliberação reproduzem; os ativos 1 e 9 estão identificados na Carta Municipal de Habitação como recursos para a produção de habitação; e o ativo 2, contíguo ao ativo 3, confina com o loteamento municipal das Olaias. Não consta do procedimento qualquer descompromisso em cadastro, nem qualquer deliberação da Câmara Municipal que, na lista anual dos imóveis em regime de gestão condicionada que aprova com o Orçamento (art.º 19.º, n.º 1, al. p), do RPIML), ou em qualquer outro momento, tenha excluído estes ativos desse regime; tanto quanto é do conhecimento dos Requerentes, essa deliberação nunca foi tomada. Os ativos mantêm-se, por isso, em regime de gestão condicionada, até que dele sejam subtraídos por ato expresso e fundamentado.

Art. 27.º A deliberação autorizou, assim, a alienação de imóveis que o RPIML declara indisponíveis, com base no pressuposto, desmentido pelos documentos que a integram, de que nenhum deles estava afeto a programas municipais de habitação (considerando k)). A violação dos arts. 19.º, n.º 1, al. p), 29.º, n.os 4 e 6, e 104.º, n.º 1, do RPIML e o erro sobre os pressupostos de facto resultam diretamente da comparação entre os documentos do próprio procedimento.

Alienação de terrenos integrados na reserva imobiliária (ativos 1, 2, 3, 7 e 10)

Art. 28.º Integram a reserva imobiliária, e por isso o regime de gestão condicionada, os «terrenos que integrem a estrutura ecológica

municipal» (art.º 30.º, n.º 1, al. e), do RPIML), cuja subtração à reserva «resulta de deliberação do órgão deliberativo, mediante proposta fundamentada do órgão executivo» (art.º 30.º, n.º 5).

Art. 29.º As fichas urbanísticas dos ativos 1, 2, 3, 7 e 10 registam a sua integração na Estrutura Ecológica Municipal, e nenhuma deliberação os subtraiu à reserva. A deliberação impugnada, ato singular, não podia derrogar o regulamento que vincula o órgão que a aprovou, e 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.

Défice de instrução, fundamentação contraditória e falta de demonstração da conformidade das avaliações (todos os ativos)

Art. 30.º A proposta de alienação deve ser «obrigatoriamente instruída» com informação patrimonial sobre o cumprimento dos arts. 27.º a 31.º do RPIML e sobre o modo como a alienação se adequa aos instrumentos de planeamento estratégico da cidade (art.º 104.º, n.º 3, do RPIML), e a avaliação deve ser precedida de informação urbanística que identifique os compromissos, os valores das compensações e os ónus que recaem sobre o imóvel (art.º 33.º, n.º 2).

Art. 31.º A Proposta não foi instruída com essa informação: a Informação n.º INF/14745/CML/2026 reproduz, em termos genéricos e comuns a todos os ativos, a fórmula do considerando k); a informação urbanística não indica os valores das compensações, declara «livre de ónus» o ativo 9, a que as condições de venda impõem a construção de um parque de estacionamento de utilização pública, em subsolo, com um mínimo de 90 lugares, e não delimita o ativo 2, cujo cadastro admite estar por regularizar (Docs. 5, 10 e 11).

Art. 32.º A fundamentação é, além disso, contraditória, por afirmar que nenhum ativo está afeto a programas de habitação quando os documentos que integram a deliberação registam compromissos do Programa Renda Acessível sobre dois deles, o que equivale a falta de fundamentação (art.º 153.º, n.º 2, do CPA). Verifica-se, assim, violação dos arts. 58.º, 115.º, n.º 1, e 153.º do CPA e dos arts. 33.º, n.º 2, e 104.º, n.º 3, do RPIML.

Art. 33.º As fichas dos oito ativos submetidos à Assembleia Municipal não definem, além disso, o perfil urbanístico dos terrenos, cujos parâmetros são apenas «uma referência para a operação urbanística a realizar» (Doc. 10). O RPIML exige que a avaliação seja precedida de informação que permita aferir «com rigor» a máxima edificabilidade e o melhor aproveitamento do imóvel (art.º 33.º, n.º 2), e fixa o conteúdo obrigatório dos relatórios de avaliação, que devem descrever o fim a que o prédio se destina, fundamentar o método escolhido e ser instruídos com certidão de registo predial atualizada ou, na sua falta, com a prova da regularização jurídica em curso (art.º 34.º). A Informação n.º INF/14770/CML/2026 e os relatórios de avaliação não foram disponibilizados aos Requerentes, e os elementos publicitados não permitem verificar que avaliações referidas ao «melhor uso e máxima edificabilidade» de um perfil que não está definido tenham ponderado os compromissos do Programa Renda Acessível, o encargo do parque de estacionamento imposto no ativo 9, a falta de delimitação do ativo 2 e a situação registal do lote 2009/004 do ativo 1, como exigem os arts. 32.º a 34.º do RPIML. A sua não publicação contraria, por fim, o princípio da transparência (art.º 9.º, n.º 2, do RPIML).

Riscos para o património municipal criados pelas peças do procedimento (todos os ativos)

Art. 34.º As peças aprovadas pela deliberação definem 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 do Programa do Procedimento), quando essas fichas os qualificam como mera referência e não está demonstrado, em vários casos, que o plano os assegure: nos ativos 3, 4 e 8, a edificabilidade depende de unidade de execução cuja delimitação ou dispensa não é demonstrada (art.º 58.º, n.º 2, do Regulamento do Plano Diretor Municipal); no ativo 10, a superfície de pavimento acrescida pela altura anunciada só é admitida para habitação, em metade sujeita a renda ou preço controlados (art.º 42.º, n.º 3, al. b), do mesmo Regulamento), sem que as peças quantifiquem essa área ou explicitem essa condição. O ativo 9 é declarado «livre de ónus», mas o comprador fica obrigado a construir um parque de estacionamento público; sobre o lote 2009/004 do ativo

1 foi constituído um direito de superfície de 70 anos que a resolução de 2018 não abrangeu; e a parcela do ativo 2 não está delimitada (Docs. 1, 5, 10 e 13).

Art. 35.º Nenhum documento do procedimento identifica a descrição predial ou a inscrição matricial dos ativos; os ativos 4 e 9 são formados por dez e por cinco parcelas vendidas em conjunto; e a própria Proposta reconhece que a situação jurídico-registal do ativo 9 carece de regularização (considerando s)) (Docs. 2 e 5). A transmissão não pode ser titulada sem que os prédios estejam definitivamente inscritos a favor do Município (art.º 9.º, n.º 1, do Código do Registo Predial).

Art. 36.º As peças expõem, assim, o Município a anulações, reduções do preço e indemnizações (arts. 227.º, 905.º e seguintes e 913.º e seguintes do Código Civil), risco que a própria Câmara Municipal identificou na Proposta n.º 275/2024, ao declarar necessária a aferição da situação 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 [...], com custos acrescidos para o erário público» (considerando r), ii); Doc. 16). A deliberação viola, também por esta razão, os princípios da boa administração e da proteção do património municipal (arts. 5.º e 10.º, n.º 1, do RPIML) e os deveres de instrução (arts. 33.º, n.º 2, al. f), 34.º, n.º 2, e 104.º, n.º 3, do RPIML).

Invalidade da desafetação (letra B e ativo 9)

Art. 37.º A cessação da dominialidade pública ocorre por 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. 38.º A deliberação não reconhece, nem verifica, essa extinção: desafeta a parcela apenas para a vender. É, por isso, inválida, e a autorização de alienação do ativo 9, que a integra, fica privada do seu pressuposto.

Défice de ponderação dos instrumentos municipais de habitação e violação da política de solos e do Programa Nacional de Habitação (ativos 1, 2, 3, 4 e 9; quanto à política de solos e ao Programa Nacional de Habitação, todos os ativos)

Art. 39.º A lei impõe aos municípios uma política de solos que assegure a «disponibilização e reserva de solos de propriedade pública em quantidade suficiente» para regular o mercado habitacional, «prevenindo a especulação fundiária e imobiliária» (art.º 34.º, n.º 3, al. a), da Lei de Bases da Habitação), e a integração da política municipal de habitação nos instrumentos de gestão territorial (art.º 21.º, n.º 1, da mesma lei). O RPIML só permite alienar os imóveis que não sejam necessários ao interesse público «de acordo com as opções estratégicas plasmadas nos instrumentos estruturantes da gestão da Cidade» (art.º 15.º, n.º 1, al. e)), e a execução das políticas públicas de habitação deve ter em consideração os objetivos do Programa Nacional de Habitação (art.º 3.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2024, de 5 de janeiro), cujo objetivo primordial é o reforço do parque habitacional público de 2 % para 5 %.

Art. 40.º A deliberação ignora a Carta Municipal de Habitação, aprovada pelo mesmo órgão dezanove meses antes, e a Declaração Fundamentada de Carência Habitacional, que esse órgão aprovou por unanimidade e que continua a invocar para restringir os direitos dos particulares, e qualifica como «património não estratégico» terrenos que aqueles instrumentos mobilizam para a produção de habitação. Decide, assim, sem ponderar pressupostos que ela própria fixou, em violação dos arts. 4.º, 5.º, 9.º, 10.º e 152.º do CPA e das normas referidas.

Violação do princípio da proporcionalidade (todos os ativos)

Art. 41.º O Município declara que no concelho existe dificuldade significativa de acesso à habitação, agrava até vinte vezes o Imposto Municipal sobre Imóveis dos particulares que não afetam à habitação os terrenos com aptidão habitacional e restringe, há anos, o alojamento local; mas vende o seu próprio solo habitacional, sem qualquer condição de afetação, num período de receitas fiscais recorde, e admite o uso turístico em seis dos ativos.

Art. 42.º A decisão é inadequada e desnecessária face ao fim invocado, que podia ser prosseguido por meios que preservam a propriedade pública, como o direito de superfície que a Lei de Bases da Habitação manda privilegiar (art.º 27.º, n.º 2), e impõe ao interesse público habitacional um sacrifício irreversível desproporcionado face a uma receita pontual, em violação do art.º 266.º, n.º 2, da Constituição e dos arts. 6.º, 7.º e 10.º do CPA.

Violação do regime de equilíbrio orçamental e desvio de poder (todos os ativos)

Art. 43.º O produto da alienação de imóveis municipais «não deve suportar as despesas correntes» (art.º 13.º, n.º 4, do RPIML), e o RPIML não permite «que o produto da gestão patrimonial seja aplicado a despesas correntes» (art.º 15.º, n.º 1, al. l)). A finalidade declaradamente financeira da alienação, a falta de consignação do seu produto e o crescimento da despesa corrente do Município, que aumentou 162,1 milhões de euros entre 2021 e 2025, mais de três vezes o acréscimo do investimento, deixam a alienação sem qualquer garantia de que o seu produto não venha a financiar, direta ou indiretamente, esse crescimento. Os Requerentes não apresentam como facto provado uma aplicação orçamental que ainda não ocorreu: sustentam que aquelas normas exigem que a decisão de alienar seja acompanhada das garantias de afetação que assegurem o seu cumprimento, e que essas garantias faltam, em 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, de 3 de setembro (Docs. 19 e 21). Esse risco não é meramente hipotético: na 1.ª Revisão ao Orçamento de 2026, o Município afetou 61,3 milhões de euros do saldo de gerência de 2025 a reforços de despesa corrente (Doc. 19).

Art. 44.º Os próprios documentos do procedimento revelam que os ativos foram «selecionados» para cumprir «metas orçamentais, em termos de receitas» (Doc. 11), e não por se ter verificado que deixaram de ser necessários ao interesse público ou à política de habitação. A finalidade financeira prevaleceu, assim, sobre o fim legal específico que condiciona a alienação de solo municipal com vocação habitacional, o que configura desvio de poder (arts. 235.º, n.º 2, e 266.º, n.º 1, da

Constituição, art.° 23.°, n.os 1 e 2, al. i), do Anexo I à Lei n.° 75/2013, art.° 15.°, n.° 1, als. c), d) e e), do RPIML e art.° 4.° do CPA).

Art. 45.º Depois da deliberação, o Presidente da Câmara passou a apresentar a operação como condição do financiamento da habitação municipal («Sem essa hasta pública nós não conseguimos continuar a fazer habitação», 28 de outubro de 2026), quando nenhum documento do procedimento afeta o produto da venda à habitação e o Vice-Presidente declarara, em julho, que essa receita se destinaria ao «investimento», designadamente na mobilidade (Doc. 25). A justificação é, de resto, desmentida pelo quadro legal: os empréstimos municipais destinados ao parque público de habitação a custos acessíveis e a programas municipais de acesso à habitação não contam para o limite da dívida total (art.° 118.° da Lei n.° 73-A/2025, de 30 de dezembro, e art.° 97.° da Proposta de Lei n.° 110/XVII/2.ª, de Orçamento do Estado para 2027); o Governo e o Banco Europeu de Investimento aprovaram em 2025 uma linha de 1.340 milhões de euros para habitação acessível promovida pelos municípios; e o Plano Europeu de Habitação a Preços Acessíveis, de dezembro de 2025, assenta no reforço do financiamento do Grupo BEI à habitação (Docs. 26 a 28). Dispondo de crédito dirigido à habitação, a venda de solo com aptidão habitacional seria o meio menos adequado de a financiar, o que confirma que o motivo determinante foi o cumprimento de metas de receita.

Violação dos princípios gerais da gestão patrimonial (todos os ativos)

Art. 46.º O RPIML subordina todas as decisões de gestão patrimonial aos princípios gerais da atividade administrativa e aos princípios especiais da equidade intergeracional, da transparência, da sustentabilidade e do controlo e da racionalidade patrimonial (arts. 4.°, 7.°, 9.°, 13.° e 14.°), e exige, em especial, que as decisões de alienação ponderem a aptidão do imóvel para fins de interesse público no curto, médio e longo prazo e a previsível evolução do seu valor, de modo a não comprometer as gerações futuras e a preservar a posição do Município na construção de uma cidade que garanta o direito à habitação (art.° 7.°, n.os 2 e 3). A gestão patrimonial tem por missão prosseguir «benefícios sociais para

a Cidade para além dos benefícios de estrita eficiência financeira» e prevenir a especulação imobiliária (art.º 16.º, n.º 1, als. c) e e)).

Art. 47.º A deliberação não faz qualquer destas ponderações e enuncia como única finalidade o cumprimento de metas de receita, em violação daquelas normas e do art.º 15.º, n.º 1, als. c), d), e) e g), do RPIML.

Alienação sem condições de salvaguarda da afetação habitacional (todos os ativos)

Art. 48.º As condições especiais de alienação contemplam essencialmente encargos técnicos e urbanísticos, incluindo, no ativo 9, a obrigação de construir um parque de estacionamento de utilização pública. O Caderno de Encargos salvaguarda interesses patrimoniais e financeiros do Município, designadamente quanto ao preço e à eventual mais-valia decorrente do aumento da área de construção (n.os 4.1 e 4.2), mas não impõe condições destinadas a assegurar a afetação habitacional dos terrenos a preços ou rendas acessíveis. Para além dessa obrigação, a alienação não prevê qualquer prazo para construir, qualquer afetação à habitação ou a regimes de habitação com apoio público, qualquer limite de preços ou de rendas, qualquer exclusão do uso turístico, qualquer ónus de inalienabilidade ou direito de preferência na revenda, nem qualquer cláusula de reversão, cláusula penal ou garantia (Docs. 5 e 6).

Art. 49.º O próprio RPIML regula esses instrumentos, como os prazos de construção, a reversão e a cláusula penal no direito de superfície (arts. 130.º, n.º 10, 132.º, n.º 7, e 133.º, n.os 8 a 12) e o ónus de inalienabilidade na alienação de fogos (art.º 120.º), e exige que os atos dispositivos sejam suportados em proposta fundamentada «quanto aos seus termos e condições» e observem as finalidades de interesse público (art.º 31.º, n.os 3 e 5), entre as quais a prevenção da especulação imobiliária (arts. 15.º, n.º 1, al. d), e 16.º, n.º 1, al. e)). A Proposta não pondera nenhum deles. Sem prazo para construir, nada garante sequer a «renovação da oferta de terrenos para construção» que invoca (considerando i)): o adquirente pode manter os terrenos expectantes, prática que o Município penaliza fiscalmente nos particulares. Verifica-se, assim,

défice de ponderação e de fundamentação e violação do princípio da proporcionalidade (arts. 7.º, 152.º e 153.º do CPA).

Conclusão quanto ao fumus boni iuris

Art. 50.º Vários dos fundamentos invocados, em especial os relativos ao regime de gestão condicionada, à reserva imobiliária, à instrução e à desafetação, resultam da simples confrontação entre a deliberação suspendenda e os documentos que a integram, e cada um deles é, só por si, suficiente para a procedência da ação principal, pelo menos quanto aos ativos que atinge. É, por isso, provável que a pretensão formulada no processo principal venha a ser julgada procedente.

O fundado receio de facto consumado e de prejuízos de difícil reparação

Art. 51.º O Supremo Tribunal Administrativo tem entendido «de forma constante» que o periculum in mora se verifica «quando a execução imediata do ato ou a manutenção da situação existente seja suscetível de determinar a constituição de uma situação de facto consumado ou de produzir prejuízos cuja reparação futura se revele impossível, extremamente difícil ou particularmente onerosa» (Acórdão de 23 de setembro de 2026, proc. n.º 0156/25.0BEAVR.CN1.SA1).

Art. 52.º No mesmo acórdão, proferido num caso de alienação de imóvel municipal em hasta pública autorizada pela assembleia municipal, o Supremo Tribunal Administrativo decidiu que se verifica o periculum in mora «quando a alienação do imóvel objeto do litígio, na pendência de processos relativos à mesma relação jurídico-administrativa, seja suscetível de comprometer a utilidade prática das decisões jurisdicionais a proferir, dificultar a reconstituição da situação jurídica controvertida e favorecer a consolidação de posições jurídicas de terceiros» (sumário III), e que «a alienação do bem a terceiros constitui um facto suscetível de aumentar significativamente a complexidade da reconstituição da situação jurídica que venha a resultar de eventual decisão favorável» (ponto 9.12).

Art. 53.º No caso, o processo pendente relativo à mesma relação jurídico-administrativa é a própria ação principal, que tem por objeto direto a validade da deliberação que autoriza a alienação, e na qual se pede a condenação do Município a abster-se de a concretizar.

Art. 54.º É exatamente o que sucede no caso, com uma intensidade acrescida, por estarem em causa oito imóveis e uma parcela do domínio público.

Art. 55.º Se a execução da deliberação suspendenda não for impedida, o ato público realizar-se-á em 10 de dezembro de 2026, os ativos serão adjudicados provisoriamente nesse mesmo dia e, cumpridos os prazos do Programa do Procedimento, os contratos de compra e venda podem estar celebrados no início de março de 2027, muito antes de a ação principal poder ser decidida.

Art. 56.º A partir desse momento, os terrenos passam para a propriedade de terceiros, que registam a sua aquisição, pagam o preço e adquirem posições jurídicas próprias. A anulação da deliberação impugnada obrigaria o Município a anular ou a resolver os contratos, a restituir os preços e a reconstituir a situação anterior (art.º 173.º, n.os 1 e 2, do CPTA), com custos que crescem com o tempo.

Art. 57.º Decorrido mais de um ano sobre os atos consequentes, a situação jurídica dos adquirentes de boa-fé «não pode ser posta em causa» se os danos que sofreriam forem de difícil ou impossível reparação e for manifesta a desproporção entre o seu interesse e o interesse na execução da sentença anulatória (art.º 173.º, n.º 3, do CPTA), e o Município poderá ainda invocar o excecional prejuízo para o interesse público como causa legítima de inexecução (art.º 163.º, n.º 1, do CPTA). A sentença que vier a anular a deliberação corre, assim, o risco sério de não poder ser executada.

Art. 58.º O risco não é apenas jurídico. Os adquirentes poderão submeter de imediato operações urbanísticas sobre os terrenos e iniciar a construção, incluindo nos cinco terrenos da Estrutura Ecológica

Municipal e nos terrenos destinados ao Programa Renda Acessível e à habitação cooperativa. A edificação desses terrenos é materialmente irreversível. E, como a alienação não prevê qualquer cláusula de reversão, ónus de inalienabilidade ou direito de preferência do Município, os terrenos poderão ainda ser revendidos a terceiros, multiplicando as posições jurídicas que uma sentença de anulação teria de desfazer.

Art. 59.º A perda dos terrenos compromete, além disso, de forma definitiva, a execução dos instrumentos municipais de habitação que os mobilizam, designadamente a operação das Olaias, com 417 fogos de renda acessível, cujo loteamento confina com os ativos 2 e 3 e com a qual os ativos 3 e 4 estão comprometidos no cadastro municipal.

Art. 60.º Os interesses que os Requerentes visam assegurar no processo principal, a integridade do património municipal, o destino público do solo, o ambiente e o ordenamento do território, são bens da comunidade, que não podem ser reparados por indemnização: os Requerentes não sofrem um dano patrimonial próprio que possa ser compensado, e a única reparação adequada é a conservação dos bens no património municipal.

Art. 61.º Mesmo antes da celebração dos contratos, o ato público e as adjudicações criam posições jurídicas de terceiros: os adjudicatários provisórios pagam 15 % do preço no prazo de cinco dias úteis e mais 15 % após a adjudicação definitiva (n.os 16.3 e 18.3 do Programa do Procedimento), e o próprio Programa prevê que o adjudicatário provisório se possa eximir da aquisição, com direito ao reembolso das quantias entregues, quando a entidade adjudicante, «sem causa fundamentada», não proceda à adjudicação definitiva (n.º 17.5) (Doc. 1). A tutela cautelar só é plenamente eficaz se impedir a realização do próprio ato público.

Art. 62.º A execução da deliberação consolida, além disso, os riscos criados pelas peças do procedimento. Se os ativos forem adjudicados e

vendidos com os parâmetros anunciados e esses parâmetros, ou a situação registal dos prédios, não se confirmarem, o Município ficará exposto a pedidos de anulação, de redução do preço e de indemnização dos adquirentes; e, se a transmissão não puder ser titulada por falta de inscrição registal, terá de restituir as quantias entretanto recebidas e responder perante os adjudicatários. Esses prejuízos recaem sobre o património municipal que os Requerentes visam proteger e são tanto maiores quanto mais avançar o procedimento.

Art. 63.º Verifica-se, assim, fundado receio da constituição de uma situação de facto consumado e da produção de prejuízos de difícil reparação para os interesses que os Requerentes visam assegurar no processo principal.

A ponderação dos interesses em presença

Art. 64.º O interesse concretamente invocado pelo Município para justificar a execução imediata da deliberação é predominantemente financeiro, assente na obtenção de receita extraordinária e na valorização patrimonial dos ativos, sem identificação de investimentos específicos cuja realização dependa necessariamente desta alienação. A suspensão não o elimina: apenas o difere.

Art. 65.º Esse diferimento não causa ao Município prejuízo relevante. A receita da alienação não está inscrita no Orçamento Municipal para 2026, que assegura o financiamento da despesa de capital nele prevista sem ela; o Município registou em 2025 a receita fiscal mais elevada da sua história, um saldo corrente de 212,3 milhões de euros e um resultado líquido positivo de 63,2 milhões de euros; e o produto da venda não está consignado a qualquer investimento cuja execução dependa dele (Docs. 19 e 21). O Município também não demonstrou que a alienação seja necessária para suprir dificuldades imediatas de tesouraria: encerrou 2025 com um saldo orçamental positivo de 142,3 milhões de euros, ascendendo a 150,9 milhões de euros quando consideradas as operações de tesouraria; não utilizou o empréstimo de curto prazo de 50 milhões de euros inscrito nesse exercício; e os documentos

orçamentais analisados para 2026 não preveem a contratação de crédito de curto prazo. Na 1.ª Revisão ao Orçamento de 2026, afetou, aliás, 61,3 milhões de euros de saldo livre a reforços de despesa corrente (Docs. 19 e 21).

Art. 66.º Os ativos são terrenos, na sua maioria livres, que não estão afetos a qualquer serviço público cujo funcionamento dependa da sua venda. Não está concretamente demonstrado que o diferimento temporário da alienação cause uma perda patrimonial relevante para o Município, sem prejuízo das oscilações de mercado que possam ocorrer durante a pendência do processo.

Art. 67.º Como afirmou o Supremo Tribunal Administrativo no acórdão já citado, a suspensão da eficácia de uma deliberação que autoriza a alienação de um imóvel municipal «apenas determina o diferimento temporário da alienação pretendida pelo Município, sem que dos autos resulte a existência de prejuízo grave ou particularmente intenso para o interesse público municipal», devendo prevalecer a concessão da providência «quando a sua recusa seja suscetível de comprometer a efetividade da tutela jurisdicional» (ponto 9.20 e sumário IV).

Art. 68.º Não há contrainteressados cujos interesses a providência possa afetar. Os potenciais proponentes não têm ainda qualquer posição jurídica, e a suspensão, decretada antes do ato público, evita precisamente que venham a adquiri-la e a sofrer prejuízos com a anulação futura das adjudicações e dos contratos.

Art. 69.º A suspensão serve, aliás, o interesse do próprio Município. Permite-lhe corrigir as peças do procedimento e regularizar a situação registal e cadastral dos ativos antes de assumir obrigações perante terceiros, evitando os litígios e os «custos acrescidos para o erário público» que a própria Câmara Municipal declarou querer evitar (Proposta n.º 275/2024, considerando r), ii); Doc. 16).

Art. 70.º Do outro lado da balança está a perda irreversível de cerca de 27.500 m² de solo municipal, com capacidade estimada entre cerca de 380 e 480 fogos, com vocação habitacional, parcialmente integrado na Estrutura Ecológica Municipal e afeto a programas municipais de habitação, numa cidade cuja carência habitacional o próprio Município declarou, e a frustração da utilidade da sentença a proferir no processo principal.

Art. 71.º Os danos que resultariam da recusa das providências são, assim, manifestamente superiores aos que podem resultar da sua concessão (art.º 120.º, n.º 2, do CPTA). Caso o Tribunal assim não entenda quanto a todos os ativos, deve adotar as providências quanto aos ativos e à desafetação relativamente aos quais considere verificados os respetivos requisitos (art.º 120.º, n.º 3, do CPTA).

A intimação para abstenção de conduta

Art. 72.º A suspensão da eficácia da deliberação impede o Município de a executar. Os Requerentes requerem, ainda assim, a intimação do Município para se abster de realizar o ato público quanto aos ativos por ela abrangidos e de praticar os atos subsequentes do procedimento (art.º 112.º, n.º 2, al. i), do CPTA), por quatro razões.

Art. 73.º Em primeiro lugar, o procedimento de hasta pública prossegue por atos materiais e jurídicos próprios, praticados pela Comissão da Hasta Pública e pelo Presidente da Câmara ou pelo Vereador com o pelouro do Património, cuja qualificação como atos de execução pode ser discutida.

Art. 74.º Em segundo lugar, a intimação permite definir com precisão, perante terceiros, as condutas vedadas, designadamente a abertura das propostas, a licitação, as adjudicações e a celebração dos contratos, bem como os atos de registo da desafetação.

Art. 75.º Em terceiro lugar, a intimação, se decretada, estabelece uma ordem judicial específica quanto às condutas proibidas, reforçando a tutela dos

interesses em causa e não se confundindo com a proibição provisória de executar que resulta diretamente do art.º 128.º, n.º 1, do CPTA, após a citação da entidade requerida.

Art. 76.º Em quarto lugar, a intimação para abstenção das adjudicações assegura, na pendência da ação, a tutela que os Requerentes pedem no processo principal através da condenação do Município à não emissão desses atos (arts. 37.º, n.º 1, al. c), e 39.º, n.º 2, do CPTA), cujos pressupostos aqui se verificam: o ato público está marcado para 10 de dezembro de 2026, a adjudicação provisória é feita no próprio ato a favor de quem ofereça o preço mais elevado (n.º 16.1 do Programa do Procedimento), e a impugnação das adjudicações depois de praticadas não evitaria a constituição de posições jurídicas de terceiros nem a celebração dos contratos.

A proibição de executar e a citação urgente e imediata do Município

Art. 77.º Requerida a suspensão da eficácia de um ato administrativo, «a entidade administrativa e os beneficiários do ato não podem, após a citação, iniciar ou prosseguir a execução», devendo a entidade citada «impedir, com urgência, que os serviços competentes ou os interessados procedam ou continuem a proceder à execução do ato» (art.º 128.º, n.os 1 e 2, do CPTA).

Art. 78.º Para que esta proibição opere antes do termo do prazo de entrega das propostas, em 4 de dezembro de 2026, e do ato público, em 10 de dezembro de 2026, os Requerentes pedem que a citação do Município seja urgente (art.º 114.º, n.º 4, do CPTA) e que dela conste expressamente a advertência do disposto no art.º 128.º do CPTA.

Art. 79.º A proibição de executar depende apenas da citação da entidade requerida. Não depende da citação de quaisquer outros interessados, nem da publicação de anúncios ou editais.

Art. 80.º O art.º 15.º da Lei n.º 83/95 manda citar por anúncio os titulares dos interesses em causa na ação popular, para nela intervirem e declararem

se aceitam ser representados pelos autores. Essa citação foi requerida no processo principal, por edital publicado na Área de Serviços Digitais dos Tribunais, e é nesse processo que aqueles titulares podem intervir e que se produzem, quanto a eles, os efeitos da decisão final (art.º 19.º da Lei n.º 83/95).

Art. 81.º No processo cautelar, que é urgente (art.º 36.º, n.º 1, al. f), do CPTA) e cuja decisão é provisória e instrumental, a citação desses titulares, se o Tribunal a entender exigível, não pode condicionar nem retardar a citação do Município. É esse o critério que o próprio CPTA adota quanto aos contrainteressados: a impossibilidade de citar alguns deles não impede a citação da entidade requerida (art.º 117.º, n.º 2), e os contrainteressados incertos são citados por anúncio, podendo intervir até à conclusão do processo para decisão (art.º 117.º, n.os 3 e 6).

Art. 82.º Se a citação do Município aguardasse a publicação de anúncios e o decurso de um prazo de intervenção dos titulares dos interesses em causa, a proibição de executar só operaria depois de 10 de dezembro de 2026, e a providência perderia a sua utilidade. Os Requerentes pedem, por isso, que o Município seja citado logo que admitido o requerimento, pelo meio mais expedito, e que a citação dos titulares dos interesses em causa, a ter lugar, seja feita por edital publicado na Área de Serviços Digitais dos Tribunais (art.º 25.º, n.º 1, do CPTA, e art.º 21.º da Portaria n.º 350-A/2025/1), em simultâneo ou posteriormente, sem prejuízo do andamento do processo.

Art. 83.º A citação imediata do Município é exigida, além disso, pela lealdade devida aos potenciais adquirentes. A Administração deve atuar segundo as regras da boa-fé no relacionamento com os particulares (art.º 266.º, n.º 2, da Constituição, e art.º 10.º do CPA), e quem negoceia com outrem para a conclusão de um contrato deve proceder segundo essas regras, tanto nos preliminares como na formação dele (art.º 227.º, n.º 1, do Código Civil).

Art. 84.º Os interessados na hasta pública estão, neste momento, a preparar as suas propostas. Cada proposta deve ser acompanhada de cheque visado ou bancário de valor correspondente a 15 % do preço oferecido (n.º 9.3 do Programa do Procedimento), o que, sobre o valor base global dos oito ativos, obriga os proponentes a mobilizar, até 4 de dezembro de 2026, pelo menos cerca de 8,6 milhões de euros. Os adjudicatários provisórios devem ainda, nos cinco dias úteis seguintes à adjudicação provisória, pagar a diferença entre esse valor e 15 % do preço de arrematação, e, nos dez dias úteis seguintes à adjudicação definitiva, mais 15 % do valor adjudicado (n.os 16.3, al. a), e 18.3, al. b), do Programa; Docs. 1 e 6). A preparação das propostas implica, além disso, custos de análise, de avaliação e de obtenção de financiamento.

Art. 85.º Esses interessados atuam na convicção de que a deliberação que autorizou a alienação é eficaz e de que o procedimento seguirá o seu curso. Até à citação do Município, nada lhes dá conhecimento de que pende um litígio que pode determinar a suspensão do procedimento e a anulação da autorização de alienação, com a consequente invalidade das adjudicações e dos contratos que nela se fundem.

Art. 86.º A citação imediata permite que o Município, no cumprimento do dever que o art.º 128.º, n.º 2, do CPTA lhe impõe, dê a conhecer aos interessados, pelos mesmos meios por que publicitou a hasta pública, a pendência do processo e a proibição de executar, antes de estes imobilizarem capitais e suportarem custos. Adiada a citação, os proponentes apresentariam propostas e cheques num procedimento cuja execução pode vir a ser suspensa, ou adquiririam posições que a anulação futura destruiria, e o Município ficaria exposto a responsabilidade pré-contratual por não lhes ter dado a conhecer, em tempo, um facto relevante para a sua decisão de contratar (art.º 227.º, n.º 1, do Código Civil).

Art. 87.º A urgência da citação não serve, assim, apenas a utilidade da tutela requerida pelos Requerentes. Serve a segurança jurídica e a lealdade devida a quem, de boa-fé, se apresenta a contratar com o Município, e o próprio interesse financeiro deste.

O decretamento provisório

Art. 88.º Quando reconheça a existência de uma situação de especial urgência, passível de dar causa a uma situação de facto consumado na pendência do processo, o juiz pode, no despacho liminar, a pedido do requerente, decretar provisoriamente a providência requerida, no prazo de 48 horas (arts. 116.°, n.° 5, e 131.°, n.° 1, do CPTA).

Art. 89.º A situação de especial urgência é evidente. O prazo de oposição é de dez dias (art.° 117.°, n.° 1, do CPTA), e, somado aos prazos de citação e de decisão, pode não permitir que a decisão cautelar seja proferida antes de 10 de dezembro de 2026. Nessa data, o ato público realiza-se e os ativos são adjudicados provisoriamente, constituindo-se de imediato as posições jurídicas de terceiros que a providência visa evitar.

Art. 90.º A especial urgência resulta também da necessidade de evitar que os interessados na hasta pública suportem custos e constituam expectativas jurídicas antes de o Tribunal decidir. Até 4 de dezembro de 2026, cada proponente terá de apresentar, com a proposta, cheque de valor correspondente a 15 % do preço oferecido (n.° 9.3 do Programa do Procedimento), e a decisão cautelar dificilmente estará proferida antes dessa data. Só o decretamento provisório assegura que esses encargos não sejam assumidos num procedimento cuja execução pode vir a ser suspensa.

Art. 91.º Acresce que o Município pode, nos termos do art.° 128.°, n.° 1, do CPTA, emitir resolução fundamentada e prosseguir a execução na pendência do processo cautelar, o que reforça a necessidade de uma decisão provisória que vincule desde já o Município.

Art. 92.º O decretamento provisório não causa ao Município qualquer prejuízo atendível: limita-se a adiar, por algumas semanas, um ato público que o próprio Município marcou com dois meses de antecedência, e pode ser levantado ou alterado a seu pedido (art.° 131.°, n.° 6, do CPTA).

Parte V

Do pedido

Nestes termos, e nos mais de direito que V. Exa. doutamente suprirá, deve o presente requerimento ser julgado procedente e, em consequência:

a) ser decretada a suspensão da eficácia da Deliberação n.º 373/AML/2026, de 21 de julho de 2026, que aprovou as letras B e C da Proposta n.º 339/2026, incluindo a desafetação do domínio público da parcela de 324,00 m² da Rua de Campolide, a autorização de alienação dos ativos 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9 e 10 e a aprovação das peças do procedimento;

b) ser o Município de Lisboa intimado a abster-se, até ao trânsito em julgado da decisão que vier a ser proferida no processo principal, de realizar o ato público da hasta pública anunciada pelo Anúncio de procedimento n.º 24856/2026 na parte relativa aos ativos 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9 e 10, de abrir as propostas respeitantes a esses ativos, de proceder à sua adjudicação provisória ou definitiva, de outorgar os respetivos contratos de compra e venda e de praticar quaisquer outros atos ou operações materiais de execução da deliberação suspendenda, incluindo atos de registo da desafetação;

c) subsidiariamente, serem as providências decretadas quanto à desafetação e aos ativos relativamente aos quais o Tribunal considere verificados os respetivos requisitos (art.º 120.º, n.º 3, do CPTA).

Requer-se ainda:

d) a citação urgente do Município de Lisboa, logo que admitido o requerimento e pelo meio mais expedito, independentemente da publicação de quaisquer anúncios ou editais destinados aos titulares dos interesses em causa (arts. 36.º, n.º 1, al. f), 114.º, n.º 4, e 117.º, n.os 1 e 2, do CPTA), com expressa advertência do disposto no art.º 128.º, n.os 1 e 2, do CPTA, designadamente do dever de dar conhecimento imediato da pendência do processo e da proibição de executar aos interessados no procedimento, pelos meios utilizados na publicitação da hasta pública;

e) caso o Tribunal entenda aplicável ao presente processo o art.º 15.º da Lei n.º 83/95, que a citação dos titulares dos interesses em causa seja feita por edital publicado na Área de Serviços Digitais dos Tribunais, em simultâneo com a citação do Município ou posteriormente a ela, sem que essa publicação condicione a citação do Município, a proibição de executar ou o andamento do processo;

f) o decretamento provisório, no despacho liminar, das providências requeridas nas alíneas a) e b), ou, pelo menos, da intimação do Município para se abster de realizar o ato público marcado para 10 de dezembro de 2026 e de proceder a quaisquer adjudicações quanto aos ativos 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9 e 10, até à decisão final do presente processo cautelar (arts. 116.º, n.º 5, e 131.º do CPTA).

Parte VI

Do valor, das custas e da prova

Valor

Valor da ação: 30.000,01 €

O valor dos processos cautelares é determinado pelo valor do prejuízo que se quer evitar ou dos bens que se querem conservar (art.º 32.º, n.º 6, do CPTA). Os Requerentes não visam conservar um bem do seu património nem evitar um prejuízo próprio, mas assegurar a integridade do património municipal, o destino público do solo, o ambiente e o ordenamento do território, bens imateriais da comunidade, pelo que o processo é de valor indeterminável (art.º 34.º, n.os 1 e 2, do CPTA), fixando-se em 30.000,01 €. A utilidade económica do processo 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. A suspensão não visa atribuir aos Requerentes qualquer vantagem patrimonial nem preservar, em benefício próprio, o valor de troca dos imóveis, mas conservar a situação jurídica existente e impedir a transferência dos bens para terceiros, assegurando a utilidade da decisão a proferir no processo principal.

Custas

Os Requerentes 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 do processo, instaurado no interesse da comunidade, e a ausência de qualquer benefício económico dos Requerentes.

Prova

Prova documental: a que se junta (Docs. 1 a 37), com numeração idêntica à dos documentos juntos com a petição inicial do processo principal.

Requer-se que o Tribunal faça uso, se necessário, dos poderes de recolha oficiosa de provas que lhe confere o art.º 17.º da Lei n.º 83/95, e que o Município seja notificado para juntar aos autos o processo administrativo relativo à Proposta n.º 339/2026 (processo n.º 18922/CML/25), incluindo a Informação n.º INF/14770/CML/2026, os relatórios de avaliação dos ativos e as listas dos imóveis em regime de gestão condicionada aprovadas nos termos do art.º 19.º, n.º 1, al. p), do RPIML.

Junta

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 Requerentes 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

Citação de eventuais interessados

Uma vez que são requeridas na ação principal as diligencias com vista ao conhecimento e eventual intervenção dos interessados nos autos, requer-se que neste âmbito essas diligências sejam aqui dispensadas, considerando até que é matéria que, em face da urgência, deverá ser a solução que decorre da própria Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, e ser a única solução compatível com a natureza cautelar deste processo.

Caso o Tribunal entenda aplicável ao presente processo o art.º 15.º da Lei n.º 83/95, que a citação dos titulares dos interesses em causa seja feita por edital publicado na Área de Serviços Digitais dos Tribunais, em simultâneo com a citação do Município ou posteriormente a ela, sem que essa publicação condicione a citação do Município, a proibição de executar ou o andamento do processo;

P.D.

O Advogado,



Bruno Miguel Adrego Maia

