

DIVULGAÇÃO DE PARECER DO CONSELHO CONSULTIVO

N.º 1/ CC /2020

N/Referência: **P. C.N. 13/2015 STJSR-CC** Data de homologação: 14-02-2020

Consulente: Setor Técnico-Jurídico dos Serviços de Registo (STJSR).

Assunto: Exigência de apresentação de licença/autorização de utilização de prédios urbanos ou frações autónomas nos atos de formalização de transmissão desses bens – bens do Estado, dos institutos públicos e dos municípios.

Palavras-chave: Licença de utilização; autorização de utilização; Estado; instituto público; município.

Introdução

A respeito do requisito da comprovação da existência de autorização de utilização de prédios urbanos e frações autónomas nos atos por meio dos quais se proceda à sua transmissão, atualmente estabelecido nos termos definidos no art. 1.º do DL n.º 281/99, de 26-7, têm surgido dúvidas sobre a sua aplicabilidade nos casos em que os bens que se pretende transmitir tenham estado legalmente dispensados, nos atos de transmissão para os atuais titulares, dessa mesma exigência.

Têm-se em vista, fundamentalmente, imóveis enquadráveis em duas distintas categorias:

- uma, abarcando os imóveis que fizeram parte do universo da chamada “habitação social” gerida pelos organismos do Estado competentes na matéria – o atual “IHRU” (Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P), e, antes dele, o “INH” (Instituto Nacional de Habitação, I.P.) e o “IGAPHE” (Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado).¹
- outra, abarcando os imóveis construídos e alienados pelos municípios.

Quanto ao imóveis da primeira categoria, foi internamente divulgado ² o entendimento de que “a *dispensa de apresentação de licença de utilização pelo IGAPHE (...), atual IHRU, e pelo Instituto de Gestão Financeira da*

¹ A criação do IHRU surge prevista no DL n.º 207/2006, de 27-10, como operação de reestruturação do INH (cfr. arts. 5.º/1-c) e 19.º e 29.º/3-c)), sendo concretizada pelo DL n.º 223/2007, de 30-5 (cfr. o disposto no art. 21.º: o IHRU sucede nas atribuições do INH e do IGAPHE, bem como em todos os seus direitos e obrigações). O DL 223/2007 viria a ser revogado pelo DL n.º 175/2012, de 2-8 (entretanto alterado pelo DL n.º 102/2015, de 5-6), que aprovou a nova lei orgânica do instituto (cfr. o disposto no art. 23.º: o IHRU mantém as atribuições e competências inerentes à sucessão operada pelo artigo 21.º do DL n.º 223/2007). Na comprida lista das suas atribuições conta-se a de “gerir, conservar e alienar o parque habitacional, equipamentos e solos que constituem o seu património, no cumprimento da política definida para a habitação de interesse social e na perspetiva da sua conservação e autossustentabilidade” (cfr. art. 3.º/2-r), do DL n.º 175/2012).

² Cfr. “FI@sh informativo n.º 116/2015 – Orientação 8/CD/2015”.

Segurança Social (...), prevista no artigo 12.º do DL n.º 141/88 de 22 de abril [“O IGAPHE e o IGFSS estão dispensados da apresentação de licenças de construção e de utilização para os atos referidos no artigo 44.º da Lei n.º 46/85, de 20 de setembro, bem como de licenças para operações de loteamento e obras de urbanização e respetivos alvarás”] para os atos de transmissão das propriedades de prédios urbanos ou das suas frações autónomas, não aproveita aos adquirentes que no futuro pretendam alienar os imóveis.”

Quanto aos imóveis da segunda categoria, não existe, que se saiba, doutrina dos serviços sobre a exigibilidade de licença de utilização/autorização de utilização, nem para a transmissão feita pelos próprios municípios, nem para as transmissões que os adquirentes dos municípios tencionem ulteriormente realizar. Oriunda de serviço de registo, foi no entanto rececionada consulta questionando a necessidade de apresentação de licença de utilização nos atos de transmissão de prédios adquiridos a municípios cuja construção por eles tenha sido promovida, e que, por essa razão, estivessem dispensados de licenciamento ou de autorização administrativa (quer a construção, quer a utilização – crê-se ser essa a latitude da pressuposição sobre que se raciocina).³

Na douda informação elaborada pelos serviços jurídicos, em suporte da proposta de audição do Conselho Consultivo, julgou-se por outro lado pertinente reexaminar a matéria à luz do regime jurídico do património imobiliário público aprovado pelo DL n.º 280/2007, de 7-8, tendo em conta, nomeadamente, o disposto no seu artigo 50.º, no qual, nos termos que adiante melhor se verá, se consagra a inexigibilidade de apresentação de licença de utilização/autorização de utilização nos atos de transmissão dos prédios urbanos integrados no património do Estado e institutos públicos, quer em “primeira transmissão” (das entidades públicas para terceiros), quer nas transmissões subsequentes. Desde logo, a devida consideração deste normativo parece pôr em dúvida o acerto do mencionado entendimento “interno” que defende a necessidade de apresentação de licença de utilização/autorização de utilização *na transmissão das habitações adquiridas do IHRU* ou seus antecedentes (nas transmissões subsequentes, portanto); por outro lado, parece não haver boa razão para distinguir entre a situação dos imóveis do Estado/institutos públicos e a dos imóveis adquiridos dos municípios, nos sucessivos momentos de transmissão de que sejam objeto – se se concluir que, de facto, em relação aos primeiros, a lei os isenta, também para futuras transmissões, duma tal exigência.

Cumpra, assim, por determinação superior, sobre a temática sumariamente exposta, emitir a solicitada

Pronúncia

1. Buscar-se-á determinar se a transmissão de prédios urbanos ou suas frações autónomas, dentro dum particular condicionalismo – caracterizado, no seu aspeto porventura mais elementar, pela intervenção, no “ciclo

³ Na origem da consulta esteve uma situação em que, recorrendo ao serviço “Casa Pronta”, os interessados fizeram menção de instruir a celebração de compra e venda de prédio urbano com certidão passada pelo município da situação respetiva atestando que o mesmo “*não está sujeito a licença de utilização, em virtude de ter sido construído pela Câmara Municipal de...*”.

translativo dos bens”, de uma entidade pública (de certa espécie) –, está ou não sujeita à disciplina imperativa que resulta do disposto no art. 1.º do DL n.º 281/99, de 26-7, máxime dos seus n.ºs 1 e 2, nos termos dos quais

1 - Não podem ser realizados atos que envolvam a transmissão da propriedade de prédios urbanos ou de suas frações autónomas sem que se faça prova da existência da correspondente autorização de utilização, perante a entidade que celebrar a escritura ou autenticar o documento particular.

2 - Nos atos de transmissão de imóveis é feita sempre menção do alvará da autorização de utilização, com a indicação do respetivo número e data de emissão, ou da sua isenção.

2. Desde sempre se tem afirmado que, subjacente a um tal regime⁴, está uma dupla ordem de razões de política legislativa, as quais, para dizê-lo em termos relativamente singelos, consistem em prevenir a construção clandestina, de um lado, e em assegurar as “qualidades” (e a qualidade) do prédio transmitido, de outro.

Como está bem de ver, a específica exigência posta ao nível da titulação, reclama um “momento anterior” de verificação da legalidade da utilização do prédio – o cumprimento da primeira pressupõe o cumprimento das pertinentes disposições do ordenamento urbanístico. É a análise destas disposições, nas quais se densifica o quadro regulativo da utilização dos edifícios, que com mais rigor nos permitirá alcançar o sentido último do regime constante do art. 1.º do DL n.º 281/99, indo além da mera enunciação, muito genérica, da dupla finalidade assinalada – desde que se assuma a instrumentalidade deste regime em relação à imposição de que a utilização dos edifícios ou suas frações autónomas *seja e esteja* administrativamente autorizada, como medida ao serviço da eficácia dessa mesma imposição.

2.1. Sobre estoutro pressuposto momento, da ordem jurídico-administrativa, o normativo que fundamentalmente nos interessa conhecer é o do art. 62.º do DL n.º 555/99, de 16-12 (diploma que aprovou o regime jurídico da urbanização e da edificação – “RJUE”), e que diz assim:

*1 - A **autorização de utilização** de edifícios ou suas frações autónomas na sequência de realização de obra sujeita a controlo prévio **destina-se** a verificar a conclusão da operação urbanística, no todo ou em*

⁴ O qual, na sua essência, vem do DL n.º 445/74, de 12-9 (art. 11.º), e, com reajustamentos, foi mantido pelo DL n.º 148/81, de 4-6 (art. 13.º), e pela Lei n.º 46/85, de 20-9 (art. 44.º). Interessantemente, o DL n.º 194/83, de 17-5, na nova redação que deu ao art. 13.º do DL n.º 148/81, incluiu nele um número específico (o 4) para dizer que “O disposto no n.º 1 [segundo o qual “Não podem ser celebrados contratos que envolvam a transmissão da propriedade de prédios urbanos destinados a habitação sem que se faça perante o notário prova suficiente da existência da correspondente licença de construção, ou de habitação, quando exigível, da qual se fará sempre menção na escritura.”] não se aplica aos prédios que sejam ou tenham sido objeto de contratos em que haja intervenção, como outorgantes, de quaisquer entidades públicas.” O explícito tratamento diferenciado concedido às entidades públicas não teria continuidade nos sucessivos reajustamentos do regime; nestes, deve realçar-se o alargamento objetivo de incidência introduzido pela Lei n.º 46/85: a necessidade de comprovação da existência de licença passou a aplicar-se à transmissão de quaisquer prédios urbanos, e não já somente, como até aí, à daqueles destinados a habitação.

parte, e a conformidade da obra com o projeto de arquitetura e arranjos exteriores aprovados e com as condições do respetivo procedimento de controlo prévio, assim como a conformidade da utilização prevista com as normas legais e regulamentares que fixam os usos e utilizações admissíveis, podendo contemplar utilizações mistas.

2 - No caso dos pedidos de autorização de utilização, de alteração de utilização ou de alguma informação constante de licença de utilização que já tenha sido emitida, **que não sejam precedidos de operações urbanísticas sujeitas a controlo prévio**, a autorização de utilização de edifícios ou suas frações autónomas **destina-se a verificar a conformidade** da utilização prevista com as normas legais e regulamentares que fixam os usos e utilizações admissíveis, bem como a idoneidade do edifício ou sua fração autónoma para o fim pretendido, podendo contemplar utilizações mistas.^{5,6,7}

2.2. Bem pode dizer-se, portanto, muito em síntese, que a autorização de utilização, enquanto figura jurídico-administrativa, tem por fim assegurar que a obra concluída (o edifício ou as suas frações autónomas) “cumpriu escrupulosamente o projeto de arquitetura, as condições impostas com a sua aprovação... e as outras prescrições legais e regulamentares de ordem pública que o promotor haja de observar”⁸, assim como a conformidade da utilização prevista com as regras, legais ou regulamentares, que fixam os usos e utilizações permitidas. É à satisfação destes interesses, claramente de ordem pública, que o regime estatuído no art. 1.º do DL n.º 281/99, primordialmente parece ir ordenado, ao impedir a transmissão dos edifícios (ou suas frações autónomas) quando deles se não comprove estarem “habilitados” com autorização de utilização.⁹

⁵ A redação atual foi introduzida pelo DL n.º 136/2014, de 9-9.

⁶ De acordo com FERNANDA PAULA OLIVEIRA, et al., *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação – Comentado*, 4.ª ed., reimp., 2017, p. 473-74, o art. 62.º distingue consoante a autorização de utilização (1) seja “solicitada na sequência de obras realizadas com base em projeto de arquitetura” aprovado (segundo o procedimento de licenciamento) ou apresentado (segundo o procedimento de comunicação prévia) – de que trata o n.º 1 – ou (2) seja solicitada sem que tenha sido precedida de obras “ou as obras que a antecederam não necessitem de qualquer projeto (o caso das tradicionais obras isentas de controlo prévio)...” – de que trata o n.º 2.

⁷ Foi só com a aprovação do Regulamento Geral das Edificações Urbanas, pelo DL n.º 38.382, de 7 de agosto de 1951, que se consagrou a necessidade de obtenção de aprovação administrativa, máxime municipal, de utilização dos edifícios (cfr. art. 8.º). Lembre-se, por outro lado, que, no que toca à regulamentação da edificação e utilização dos edifícios, o RJUE veio suceder ao “regime do licenciamento de obras particulares” aprovado pelo DL n.º 445/91, de 20-11 (diversas vezes alterado – muito extensamente, em particular, pelo DL n.º 250/94, de 15-10), em cujo art. 26.º/2 se dispunha que a licença de utilização se destina “a comprovar a conformidade da obra concluída com o projeto aprovado, com as eventuais alterações efetuadas ao abrigo do artigo 29.º, com as condições do licenciamento e com o uso previsto no alvará de licença de construção.”

⁸ ANDRÉ FOLQUE, *Curso de Direito da Urbanização e da Edificação*, 2007, p. 95.

⁹ Para ANDRÉ FOLQUE, op. cit., p. 97, o impedimento à celebração de negócios jurídicos translativos da propriedade ou de outros direitos reais que decorre do disposto no DL n.º 281/99 – quando se não faça prova da existência de autorização de utilização – “talvez seja (...) o instrumento mais eficaz” de garantir “os interesses públicos que justificam o controlo da utilização, quando este não tenha tido lugar” (ou, dizemos nós, quando, tendo havido controlo administrativo, este tenha conduzido a uma decisão de “recusa” de autorização de utilização).

3. Atente-se, porém, em que é do próprio RJUE que, segundo cremos, diretamente resulta o estabelecimento de desvios ao regime regra de que a utilização dos edifícios carece de uma específica decisão jurídico-administrativa autorizante (cfr. art. 4.º/5 RJUE: “*Está sujeita a autorização a utilização dos edifícios ou suas frações, bem como as alterações de utilização dos mesmos*”).

Estamos a pensar, muito concretamente – atenta a relevância para o objeto da presente consulta –, na utilização de edifícios *cuja construção* se enquadre nas hipóteses de isenção de controlo prévio previstas nas als. a) e c) do n.º 1 do art. 7.º do RJUE, ou seja:

- As operações urbanísticas promovidas pelas **autarquias locais** e suas associações em área abrangida por plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território (al. a));
- As obras de edificação ou demolição promovidas por **institutos públicos** ou **entidades da Administração Pública** que tenham por atribuições específicas a salvaguarda do património cultural ou a **promoção e gestão do parque habitacional do Estado** e que estejam diretamente relacionadas com a prossecução destas atribuições (al. b));¹⁰

3.1. Resulta embora claro, em relação às hipóteses discriminadas, que a isenção de controlo prévio tem imediatamente em vista operações urbanísticas promovidas pelas entidades públicas designadas (nas quais, em cada uma, obviamente se subsumem os municípios e o IHRU e seus antecessores) que são anteriores (lógica e temporalmente) à utilização dos edifícios (ela própria uma operação urbanística – cfr. art. 2.º, al. j) RJUE), e, nomeadamente, a própria construção deles, afigura-se-nos que, em tais casos, o regime de isenção aplicado à “criação” do edifício, pré-destinado a uma certa utilização, se deve estender à utilização final mesma, a qual ficará assim dispensada da exigência-regra estatuída no art. 4.º/5 RJUE. Os mesmos interesses de ordem pública que, verificados os requisitos de natureza objetiva que compõem a hipótese legal, justificam a isenção de controlo prévio reconhecida a certas entidades públicas relativamente às obras de edificação que promovam, não de igualmente justificar, é nossa plena convicção, que também a utilização dos edifícios daí resultantes tenha de ficar isenta de autorização municipal: o tratamento de exceção só faz verdadeiramente sentido contanto que vá do princípio ao fim, ou seja, da realização da construção ao efetivo “exercício” da destinação que motivou a construção.¹¹

¹⁰ Sobre o regime especial das operações urbanísticas das entidades públicas, cfr. PEDRO GONÇALVES, “Controlo prévio das operações urbanísticas após a reforma legislativa de 2007”, in *Direito Regional e Local*, n.º 1, p. 14 e ss.

¹¹ Neste sentido, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, et. al, op. cit., p. 165. No domínio do DL n.º 445/91, em face da norma paralela do art. 3.º/1 (que isentava de licenciamento municipal, dentre outras, as obras da iniciativa das autarquias locais, as obras promovidas pela administração direta do Estado e as obras promovidas pelos institutos públicos que tivessem como atribuições específicas a promoção e gestão do parque habitacional, de construções e edificações do Estado), já FERNANDO ALVES CORREIA, *As Grandes Linhas da Recente Reforma do Direito do Urbanismo Português*, 1997, p. 119 (nota 74), expunha fundamentalmente o mesmo pensamento (escrevia o autor que “Tendo em conta a (...) finalidade da ‘licença de utilização’, será de entender que não estão sujeitas a licença municipal de utilização as edificações isentas de licenciamento municipal referidas no artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 445/91...”).

3.2. Porém, mesmo quando se entenda – como nós entendemos – que, nas hipóteses vistas, à isenção de controlo prévio das obras de edificação se associa, numa relação de direta implicação, a isenção de autorização de utilização dos edifícios resultantes de tais obras – **com a consequência de que, nos atos de transmissão de tais edifícios ou suas frações autónomas, pelas entidades públicas promotoras, já não será exigível a comprovação da existência da autorização de utilização, mas, antes, a verificação de que, na espécie, ocorrem as circunstâncias que ditam a isenção da autorização**¹² –, havemos de convir que a subscrição dum tal entendimento não equivale necessariamente a defender que essa isenção deva ainda valer para a “vida” jurídica dos edifícios que se suceda à transmissão que deles façam as entidades promotoras (das obras de edificação). Tudo está em saber, no fim de contas, se a isenção de licença de utilização/autorização de utilização tem natureza estritamente subjetiva, vinculada, tanto no seu reconhecimento como na sua permanência, à integração do edifício/fração autónoma na esfera patrimonial da entidade pública, ou se, pelo contrário, o critério subjetivo (a promoção das operações urbanísticas *por aquelas entidades públicas*, nas concretas hipóteses que consideramos) constitui uma simples condição de enquadramento da realização da operação urbanística no regime de exceção da dispensa de controlo municipal, ficando no entanto a utilização do edifício, consumado que seja um tal enquadramento, liberta, para o futuro, desse congénito laço de pertinência. Tudo está em saber, enfim, se a dispensa de autorização de utilização que se reconheça aos edifícios cuja construção seja promovida pelas entidades públicas não tem ou tem verdadeira natureza *real* – em simetria, dir-se-ia, em caso afirmativo, com a indiscutível natureza real que a autorização de utilização reveste.¹³ De tal sorte que, à semelhança do que ocorre com a autorização de utilização que exista, assim também a dispensa de autorização de utilização, se tiver de se lhe reconhecer natureza real, se transmitirá com a transmissão do edifício, reflexamente “beneficiando” quem quer que seja o adquirente (suposto, bem entendido, que o edifício, de permeio, em algum estágio, não tenha sido objeto de realização de operação urbanística que determine a aplicação disposto no art. 62.º RJUE).

Ora, pela nossa parte, cremos que mal se compreenderia um regime que dispensasse a autorização de utilização apenas e enquanto os edifícios se mantivessem nas mãos das entidades públicas promotoras da sua construção, passando a mesmíssima utilização (objetivamente imodificada) a estar sujeita a autorização administrativa logo que os edifícios mudassem de titularidade. A dispensa de autorização de utilização, que decerto

¹² O que não exclui que a autorização, com o seu alvará, até possa existir – apesar de, legalmente, não ter de existir. Existindo, claro está que nada impede que o ato de transmissão seja instruído com a prova respetiva – seria mesmo incompreensível que o não fosse. Importa acentuar, por outro lado, que, como resulta implícito da posição assumida no texto, a inexigibilidade de autorização de utilização perdurará pelo menos até ao momento em que o prédio sai da titularidade da entidade pública promotora, com a celebração do ato transmissivo; daí para a frente é que pode questionar-se a sua “sobrevigência” (cfr., sobre isto, *infra*, 3.2).

¹³ Como justamente assinala FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, vol. III, 2010, p. 204, o n.º 8 do artigo 77.º RJUE, ao determinar que “A titularidade do alvará de utilização de edifícios ou frações autónomas é transmitida automaticamente com a propriedade a que respeita.”, eliminou qualquer dúvida que pudesse existir sobre o carácter real da autorização de utilização. Sobre a noção de ato administrativo real (a que a autorização de utilização pertence), cfr. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA *et al.*, *Código do Procedimento Administrativo*, 2.ª ed., reimp., 2006, p. 567.

não ocorre sem que estejam reunidos os legais pressupostos *subjetivos* e objetivos, tem efetivamente a nosso ver natureza real – é (*rectius: passa a ser*) uma “qualidade ambulatoria” do prédio, que o acompanha nas transmissões de que vá sendo objeto (suposto, insiste-se, que, nas mãos dos titulares subsequentes, não seja submetido a operação urbanística que convoque a aplicação do art. 62.º RJUE).¹⁴ **Pelo que, parece-nos, assim como em relação à primeira transmissão, também na titulação dos atos de transmissão posteriores não haverá que comprovar, para eles, a existência de autorização de utilização.** Ponto é, naturalmente, que, nos atos translativos, seja possível comprovar, perante o titular, a verificação dos requisitos da dispensa.¹⁵ Isto, a nosso ver, é o que, nas particulares situações consideradas (lembramos: correspondentes às hipóteses enunciadas nas al. a) e c) do n.º 1 do art. 7.º RJUE), parece decorrer já do próprio sistema do RJUE.

4. Vem justamente a jeito, neste passo, falar do disposto no artigo 50.º do DL n.º 280/2007.

Deve começar por advertir-se, como nota preambular, que as disposições do diploma – que contém o regime jurídico do património imobiliário público (“RJPIP”) –, no que toca ao *domínio privado*, apenas se aplicam aos bens do Estado e dos institutos públicos; de fora do seu âmbito ficam os bens das autarquias, assim como, aliás, os das regiões autónomas (cfr. art. 1.º/1 RJPIP).

4.1. Sistemáticamente inserido na subsecção IV (“Registos”) da secção I (“Aquisição”) do Capítulo III (“Domínio privado”), dispõe assim o mencionado artigo, sob a epígrafe “*Isenção de licenciamento ou de autorização administrativa*”:

1 - A titulação de atos que envolvam a transmissão da propriedade de imóveis cuja construção ou utilização estejam isentas de licenciamento ou de autorização administrativa, por as obras terem sido promovidas pelo Estado ou por institutos públicos, nos termos da legislação em vigor no momento da edificação, efetua-se sem a apresentação de licença ou de autorização administrativa.

2 - O disposto no número anterior é aplicável à transmissão e à constituição de outros direitos reais e de outras situações jurídicas relativamente às quais a apresentação de licença ou de autorização administrativa seja legalmente exigida.

3 - Para os efeitos previstos nos números anteriores, a isenção de licenciamento ou de autorização administrativa está sujeita a registo, por averbamento à descrição.

¹⁴ Cfr., com argumentação em sentido contrário, porém, o Ac. do STA de 18/2/2004, proferido no P. 0985/02 (<http://bit.ly/2pH29Yc>).

¹⁵ Quanto ao requisito de que o prédio não tenha sido objeto da realização de operação urbanística que implicasse a emissão de autorização de utilização, cremos que bastará a declaração do transmitente nesse sentido (contanto que não seja contraditada por outros elementos a considerar na elaboração do título, como será o caso da situação matricial). O que parece que tem de ser efetivamente comprovado (através de documento emitido pela entidade pública que o certifique) é o facto de a construção do prédio haver sido promovida pela entidade pública.

4 - No caso de bens imóveis do Estado ou de institutos públicos cuja regularização registral se verifique em termos diversos dos previstos no artigo anterior, a isenção de licenciamento ou de autorização administrativa é registada a requerimento do adquirente do imóvel ao Estado ou a instituto público, com base em documento emitido pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças ou pelo instituto público que certifique tal facto.

5 - O disposto nos números anteriores é aplicável, com as devidas adaptações, à titulação de atos que envolvam a transmissão e a constituição de direitos reais ou outras situações jurídicas sobre bens imóveis que:

a) Pertencendo ao património de empresas privatizadas ou reprivatizadas, não dispunham, à data da privatização ou reprivatização, de licenciamento e de autorização administrativa, nos termos da legislação aplicável;

b) Tendo ingressado, por qualquer via, no património do Estado ou de instituto público, não dispunham, à data do ingresso, de licenciamento e de autorização administrativa, nos termos da legislação aplicável.

6 - A titulação de atos que envolvam uma transmissão da propriedade de imóveis posterior à transmissão efectuada pelo Estado, pelos institutos públicos ou pelas empresas privatizadas ou reprivatizadas efectua-se igualmente sem apresentação de licença ou autorização administrativa até que ocorra operação urbanística que, nos termos gerais, careça de licenciamento ou de autorização administrativa.

4.2. Parece indiscutível que o n.º 1 do artigo (de que o n.º 2 constitui mero complemento), em matéria de exigibilidade de comprovação da existência de autorização de utilização nos atos translativos de edifícios ou suas frações autónomas pertencentes ao Estado ou institutos públicos, estabelece um regime que, de caso pensado, se afasta daquele que, para a generalidade das transmissões, se estatui no DL n.º 281/99.¹⁶ E notar-se-á, ademais, que a dispensa de apresentação de autorização de utilização que aí se consagra pressupõe justamente que a respetiva utilização esteja isenta de autorização administrativa “por as obras terem sido promovidas pelo Estado ou por institutos públicos, nos termos da legislação em vigor no momento da edificação” – o que, bem de ver está, diretamente se liga com as hipóteses de isenção de controlo prévio previstas no art. 7.º/1 RJUE, sobre que mais acima nos detivemos. Ou seja: o legislador do RJPIP, da circunstância de as obras de edificação terem sido promovidas pelo Estado ou institutos públicos ao abrigo de regime de isenção de controlo municipal, retira a consequência automática de também a utilização dos imóveis assim construídos ficar isenta de autorização administrativa – com o natural corolário, que prescreve, da inaplicabilidade, à transmissão de tais imóveis, do DL n.º 281/99. Trata-se, ao fim e ao cabo, de explicitar, em letra de lei, aquilo que, para nós, como procurámos expor, já do próprio dispositivo do RJUE, adequadamente apreendido, nos quer parecer que decorre.

¹⁶ Cfr., neste sentido, JOÃO MIRANDA, in *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público*, 2017, p. 261.

4.3. Diferente é o quadro hipotético do n.º 5 do diploma, onde se manda aplicar o disposto nos n.ºs anteriores (a seu tempo falaremos do que se dispõe nos n.ºs 3 e 4) – fundamentalmente, e para o que nos importa: a dispensa de apresentação de autorização de utilização – na titulação de atos que envolvam a transmissão e a constituição de direitos reais sobre imóveis que, tendo ingressado, por qualquer via, na esfera patrimonial do Estado ou de instituto público, não dispunham, no momento desse ingresso, de licenciamento ou autorização administrativa, máxime respeitante à sua utilização. Portanto, não é de edifícios cuja construção tenha sido promovida pelos entes públicos que agora se trata, mas de edifícios que estes entes tenham adquirido já “concluídos”, porém sem terem a sua utilização administrativamente autorizada.¹⁷

4.4. Da conjugação dos n.ºs 1 e 5 do art. 50.º parece poder retirar-se a formulação desta simples regra prática: se os edifícios ou sua frações autónomas estiverem “habilitados” com licença de utilização/autorização de utilização (designadamente porque nessas condições ingressaram já no património dos entes públicos, ou porque as próprias entidades públicas requereram e obtiveram a licença/autorização), deverá naturalmente a prova da sua existência fazer-se na titulação dos atos em que se procede à sua transmissão, nos termos gerais (que são, claro, os do DL n.º 281/99); **se os mesmos bens não estão assim “habilitados”**, no título não haverá senão que fazer consignar a dispensa da necessidade de comprovação da “aprovação” administrativa da utilização com base na verificação do circunstancialismo previsto ou no n.º 1 ou no n.º 5 do art. 50.º.¹⁸

5. À dispensa de apresentação de autorização de utilização nos títulos de transmissão dos prédios urbanos (edifícios ou suas frações autónomas), nas circunstâncias descritas, associou o legislador, nos n.ºs 3 e 4, a sujeição a registo, por “*averbamento à descrição*” respetiva, da “*isenção de licenciamento ou de autorização administrativa*” de que os mesmos prédios “beneficiem”.

Da articulação dos dois referidos números retira-se que o legislador começa por prever, no n.º 3, o averbamento *oficioso* da referida “isenção”, a efetuar no contexto da promoção do registo de aquisição dos imóveis a favor das entidades públicas com base nas “listas definitivas” elaboradas no âmbito do processo de justificação administrativa previsto nos arts. 46.º e ss.,¹⁹ prevendo depois, no n.º 4, “*no caso de bens imóveis... cuja*

¹⁷ Para JOÃO MIRANDA, op. cit., p. 263, contemplar-se-ão, neste segmento da norma, “*quaisquer bens que tenham ingressado no património do Estado ou de instituto público por razões meramente ocasionais, como sucede nos casos de heranças, legados ou doações*”, evitando-se, com a aplicação, também à alienação desses bens pelos entes públicos, do regime de dispensa de apresentação de documentos comprovativos da autorização administrativa, “*que a aquisição gratuita dos bens para o património do Estado ou de institutos públicos se venha a tornar... num encargo excessivo devido à falta de licenciamento e de autorização administrativa.*”

¹⁸ Ou nem isso haverá que fazer constar do título, ao que parece, **se da descrição dos imóveis constar a menção de que estão isentos de autorização de utilização**, nos termos que nos n.ºs 3 e 4 se preveem (ou, mesmo, a menção de que não dispõem de autorização de utilização, como do n.º 5 parece que resulta). V., sobre isto, a exposição imediatamente subsequente.

¹⁹ Cfr. o disposto no n.º 4 do art. 47.º, nos termos do qual “*deve... constar das listas a indicação de a construção e a utilização estarem isentas de licenciamento ou de autorização administrativa por as obras terem sido promovidas pelo Estado ou pelos institutos públicos, nos termos da legislação em vigor no momento da edificação*”. V., sobre a matéria da justificação administrativa regulada no RJPIP, o parecer emitido no processo RP 33/2011 SJC-CT (<http://bit.ly/2X75DPb>).

regularização registral se verifique em termos diversos dos previstos no artigo anterior” (art. 49.º, o qual justamente remete para as mencionadas listas), um procedimento de registo *a requerimento* dos adquirentes dos imóveis às entidades públicas, com base em documento certificativo da isenção emitido pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças ou pelo instituto público (consoante a entidade alienante).

5.1. Este particular segmento normativo (atinente ao “averbamento à descrição”) merece-nos alguns comentários.

Primeiro: considerando que a existência de autorização de utilização é *anotada* (e não *averbada*) à descrição, nos termos regulados no art. 90.º-A CRP, não vislumbramos motivo para proceder de maneira diferente quando se trate de publicitar a circunstância de o prédio se encontrar dispensado (“isento de licenciamento ou de autorização administrativa”) de autorização de utilização. Nem cremos que o legislador, ao falar em “*averbamento à descrição*”, esteja a comprometer-se com a figura técnica específica do direito registral (cfr. arts. 38.º, 88.º, 89.º CRP), mas, simplesmente, a usar a palavra “averbamento” no sentido com que não raro é usada, incluindo em legislação avulsa, de “registo”.²⁰

Segundo: o registo da “isenção de autorização de utilização”, quando esta se comprove através de documento certificativo emitido pela entidade competente (cfr. art. 50.º/4, *in fine*) – fora portanto das hipóteses de registo oficioso baseado nas listas da justificação administrativa –, poderá ser “promovido”²¹ tanto pelo adquirente do imóvel ao Estado ou a instituto público, como, naturalmente, pelo próprio Estado (através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças) ou instituto público que o tenha transmitido.

Terceiro: em face do disposto no proémio do n.º 5 do art. 50.º (“O disposto *nos números anteriores* é aplicável, *com as devidas adaptações*, à titulação...), fica-se com a ideia de que, para além da “isenção de autorização administrativa”, **também a circunstância de os imóveis adquiridos pelos entes públicos pura e simplesmente não disporem de uma tal autorização – quando, em face da legislação aplicável, parece que dela deveriam dispor – está igualmente sujeita a registo**, em moldes idênticos (em princípio, a requerimento, com base em documento certificativo emitido pela DGTF ou instituto público).²²

²⁰ Sem olvidar, a propósito da posição defendida, que o regime do art. 90.º -A, prevendo a anotação à descrição da autorização de utilização, foi aditado ao código do registo predial pelo DL n.º 116/2008, de 4-7 – supervenientemente, portanto, ao DL n.º 280/2007. Ainda quando fosse de entender que o legislador do RJPIP fez uso da fórmula “averbamento à descrição” na sua rigorosa aceção técnico-jurídica, cremos portanto que a disposição sempre careceria de ser atualisticamente interpretada à luz do tratamento tabular que o “especializado” legislador registral viria a consagrar para a publicitação, na descrição, da existência de autorização de utilização.

²¹ Seja no contexto da promoção do registo de um qualquer “facto principal”, digamos (como o registo de aquisição de direito sobre o imóvel), seja por via de impulso autónomo, a isso expressamente dirigido. O facto de, como defendemos, o registo dever revestir a forma de anotação não constitui obstáculo a que ele seja peticionado, nos termos comuns.

²² O regime do DL n.º 280/2007 relativo ao registo da isenção de autorização administrativa (ou, cremos, da sua inexistência) é ainda integrado pelo disposto no art. 51.º, que determina que o *averbamento* previsto no n.º 3 do art. 50.º se *cancele* quando o edifício (ou fração autónoma) seja posteriormente objeto de operação urbanística sujeita a licenciamento ou autorização administrativa. Em linha com o que mais acima defendemos acerca dos termos em que a isenção (ou inexistência) de autorização administrativa deve publicitar-se, parece-nos que, sobrevindo ato de aprovação administrativa de autorização de utilização do imóvel (seja na sequência da realização de

6. Encerrando a densa (e nem sempre muito clara) regulação constante do artigo 50.º, o n.º 6 vem estender às transmissões posteriores à transmissão feita pelo Estado ou institutos públicos o “benefício” da desnecessidade de apresentação do documento comprovativo da licença ou autorização de utilização que a esta primeira transmissão aproveita, seja nos termos do n.º 1, seja nos termos do n.º 5. Como se vê, o “benefício” desvincula-se da qualidade pública da titularidade que condicionou o seu inicial reconhecimento, incorporando-se no próprio estatuto “jurídico-objetivo” do imóvel. A dimensão “real” (ou, se se preferir, “objetiva”) que resulta do disposto no n.º 6, no que respeita à dispensa de comprovação, nos títulos de transmissão, da existência de licença de utilização/autorização de utilização dos bens, é mesmo mais abrangente do que aquela que defendemos resultar do sistema do RJUE, posto que também a verificação das situações enunciadas no n.º 5 (prédios que os entes públicos tenham adquirido sem licença de utilização/autorização de utilização) “impregna” os imóveis envolvidos desse especial atributo. O qual cessa, e nem poderia ser de outro modo, quando, e se, ocorrer “*operação urbanística que, nos termos gerais, careça de licenciamento ou autorização administrativa.*”

7. Relembramos que o RJPIP não se aplica ao património do domínio privado dos municípios (genericamente: das autarquias locais). Antes porém da consideração do disposto no seu art. 50.º já nós concluíramos pela não sujeição ao regime do DL n.º 281/99 (no sentido de não ser exigível a comprovação positiva da existência de licença de utilização/autorização de utilização) da transmissão dos prédios *cujas edificação por eles seja promovida* (ainda que se trate de transmissão posterior à transmissão feita pelo município).

Poderá no entanto perguntar-se, *em relação à parte da regulação contida no artigo 50.º para a qual, fora dela, se não encontra equivalente*, se não caberá aplicá-la, por analogia, também aos prédios dos municípios. Referimo-nos à subregulação respeitante ao “averbamento à descrição” (que nós interpretativamente reconfigurámos para “anotação à descrição”) da isenção de licença de utilização/autorização de utilização e à subregulação respeitante à titulação de atos que envolvam a transmissão e a constituição de direitos reais sobre *prédios urbanos que, no momento do seu ingresso na esfera patrimonial dos entes públicos, não dispunham de licença de utilização/autorização de utilização.*

Mas não parece que, em relação a tais pontos de regime, se possa identificar a presença de lacuna²³ que cumpra suprir: existe no ordenamento, para essas “questões”, uma regulamentação básica, da qual a regulação prevista no art. 50.º (seus números 3 a 5, bem como o n.º 6, na parte em que se aplique aos prédios referidos no n.º 5) se desvia, e é essa regulação de base que, cremos, deve, para os prédios dos municípios, prevalecer.²⁴

operação urbanística que o demande, como no art. 51.º se pressupõe, seja independentemente disso), titulado no alvará respetivo, o que cabe é providenciar pela anotação da sua existência, assim se “cancelando” a anterior informação patenteada.

²³ Cfr. MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, Introdução ao Direito, 2012, p. 387: “A lacuna só surge quando, sob o ponto de vista jurídico, falta, para um caso com relevância jurídica, a respetiva regulamentação.”

²⁴ Sem embargo, parece-nos perfeitamente viável a feitura de anotação à descrição da circunstância de o prédio se encontrar “isento de autorização de utilização” com base em documento certificativo emitido pela câmara municipal, mas isso por mera interpretação

8. A nossa análise ficaria incompleta se não reservássemos uma palavra em particular, e final, para a transmissão de prédios pertencentes do IHRU, considerando nomeadamente quer a sua qualidade de entidade sucessora nos direitos e obrigações do IGAPHE, quer as suas atribuições no domínio da gestão e alienação do parque habitacional detido pelo Estado.

Permanece em vigor, segundo cremos, a norma do art. 12.º do DL n.º 141/88, que dispensa o IGAPHE (e, portanto, o IHRU) da apresentação de licença de utilização (e, portanto, de autorização de utilização) para os atos referidos no art. 44.º da Lei n.º 46/85 (e, portanto, atualmente referidos no artigo 1.º do DL n.º 281/99).²⁵

A desaplicação que daqui resulta do regime geral estatuído no DL n.º 281/99 tem natureza verdadeiramente excecional, mesmo no quadro da alienação do património dos institutos públicos, uma vez que o único critério de que se faz depender a dispensa de apresentação de autorização de utilização reside no facto de a transmissão ser feita pelo IHRU (não importando saber quem, e em que condições, promoveu a construção, nem de que modo o prédio veio à titularidade do transmitente). A intervenção do IHRU na posição de transmitente é quanto basta para que à viabilidade da titulação se não possa opor o obstáculo que representaria a inexistência de licença de utilização/autorização de utilização.²⁶

Em todo o caso, não se crê que a subsistência daquela muito particular exceção prejudique a aplicação do regime que no art. 50.º RJPIP se define para os imóveis do património da generalidade dos institutos públicos, visto que, entre uma e outro, não parece que se verifique colisão regulativa. Com uma ou outra adaptação, também aos imóveis na titularidade do IHRU, ou que o IHRU transmita, será pois aplicável tudo o que neste artigo se prevê e determina, em particular no que se refere à publicitação da inexistência de licença de utilização/autorização de utilização e ao prolongamento da dispensa de apresentação de licença de utilização/autorização de utilização em benefício das transmissões posteriores à transmissão feita pelas entidades públicas.²⁷

extensiva da al. a) do n.º 1 do art. 90.º-A CRP. Ou seja: por aplicação do “regime de base”, e não por aplicação analógica (injustificável) da solução prevista no art. 50.º do RJPIP.

²⁵ O DL n.º 281/99 não revogou a norma do art. 12.º do DL 141/88 (cfr. art. 7.º/3 CCivil).

²⁶ Em bom rigor, ser o IHRU o transmitente não parece que seja o critério exclusivo da dispensa consagrada no referido art. 12.º: ademais, parece que o imóvel transmitido haverá de pertencer a uma certa tipologia: fazer parte do *parque habitacional* que se encontre na sua titularidade e gestão.

²⁷ A propósito dos imóveis habitacionais pertencentes ao IHRU (e, portanto, ao IGAPHE; e, também, aliás, a propósito dos imóveis habitacionais pertencentes ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, aos quais igualmente se aplica a exceção do art. 12.º do DL n.º 141/88), vale a pena referir que, pelo menos desde a lei do orçamento do Estado de 2006 (Lei n.º 60-A/2005, de 30-12, art. 5.º; para 2019, Lei n.º 71/2018, de 31-12, art. 7.º), ano após ano, se vem consagrando um regime especial de transferência da propriedade de prédios para um alargado conjunto de entidades (municípios, empresas locais, instituições particulares de solidariedade social, etc.), as quais podem depois “*proceder à alienação dos fogos aos respetivos moradores, nos termos do Decreto-Lei n.º 141/88...*”.

Este é, sobre o tema submetido a consulta, salvo melhor, o nosso parecer.

Do qual, e no essencial, nos é permitido extrair as seguintes fundamentais

Conclusões

- 1) *Estão dispensados de autorização de utilização os prédios urbanos (e suas frações autónomas) cuja construção seja promovida pelos municípios ou entidades públicas, nos termos previstos nas als. a) e c) do n.º 1 do art. 7.º do DL n.º 555/99, de 16-12 (RJUE), pelo que não será aplicável à titulação da transmissão de tais prédios o regime imperativo que resulta do disposto no art. 1.º do DL n.º 281/99, de 26-7.*
- 2) *A desaplicação do disposto no art. 1.º do DL n.º 281/99, relativamente aos imóveis referidos na conclusão anterior, estende-se às transmissões posteriores à transmissão que deles façam os municípios e entidades públicas.*

Parecer aprovado em sessão do Conselho Consultivo de 14 de novembro de 2019.

António Manuel Fernandes Lopes, relator, Luís Manuel Nunes Martins, Blandina Maria da Silva Soares.

Este parecer foi homologado pela Senhora Presidente do Conselho Diretivo, em 14.02.2020.