



HENRIQUE MANUEL VALENTE GALADO

A VENDA FORÇADA NO DIREITO DO URBANISMO:
ENQUADRAMENTO E PRESSUPOSTOS

Dissertação com vista à obtenção do grau de Mestre
em Direito na especialidade de Ciências Jurídicas
Forenses

Orientação
Professora Doutora Vera Eiró

Setembro de 2017

HENRIQUE MANUEL VALENTE GALADO

A VENDA FORÇADA NO DIREITO DO URBANISMO:
ENQUADRAMENTO E PRESSUPOSTOS

Dissertação com vista à obtenção do grau de Mestre
em Direito na especialidade de Ciências Jurídicas
Forenses

Orientação

Professora Doutora Vera Eiró

Setembro de 2017

Declaração de Compromisso de Antiplágio

Declaro por minha honra que o trabalho que apresento é original e que todas as minhas citações estão corretamente identificadas. Tenho consciência de que a utilização de elementos alheios não identificados constitui uma grave falta ética e disciplinar.

Lisboa, 15 de setembro de 2017

Henrique Manuel Valente Galado

Abreviaturas

Ac.	Acórdão
al(s).	alínea(s)
art(s).	artigo(s)
cfr.	conferir
CC	Código Civil
CCP	Código dos Contratos Públicos (aprovado pelo DL n° 18/2008, de 29 de janeiro, alterado por último pelo DL n° 214-G/2015, de 02 de outubro)
CE	Código das Expropriações (aprovado pela Lei n° 168/99, de 18 de setembro, alterada por último pela Lei n° 56/2008, de 4 de setembro)
CPA	Código do Procedimento Administrativo (aprovado pelo DL n° 4/2015, de 7 de janeiro)
CPC	Código de Processo Civil (aprovado pela Lei n° 41/2013, de 26 de junho, alterada por último pelo DL n° 68/2017, de 16 de junho)
CRP	Constituição da República Portuguesa
DL	Decreto-lei
ETAF	Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (aprovado pela Lei n° 13/2002, de 19 de fevereiro, alterada por último pelo DL n° 214-G/2015, de 2 de outubro)
LB	Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (aprovada pela Lei n° 31/2014, de 30 de maio, alterada pela Lei n° 74/2017, de 16 de agosto)
LTC	Lei do Tribunal Constitucional (aprovada pela Lei n° 28/82, de 15 de novembro, alterada por último pela Lei Orgânica n° 11/2015, de 28 de agosto).
n°(s)	número(s)
ORU	Operação de reabilitação urbana

p(p).	página(s)
Proc.	Processo
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (aprovado pelo DL n° 80/2015, de 14 de maio)
RJPIP	Regime Jurídico do Património Imobiliário Público (aprovado pelo DL n° 280/2007, de 07 de agosto, alterado por último pela Lei n° 82-B/2014, de 31 de dezembro)
RJRU	Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (aprovado pelo DL n° 307/2009, de 23 de outubro, alterado por último pelo DL n° 88/2017, de 27 de julho)
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (aprovado pelo DL n° 555/99, de 16 de dezembro, alterado por último pela Lei n° 79/2017, de 18 de agosto)
Rel.	Relator(a)
RL	Tribunal da Relação de Lisboa
STA	Supremo Tribunal Administrativo
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
TC	Tribunal Constitucional
TCAS	Tribunal Central Administrativo Sul
Vol.	Volume

Nota do autor

Citamos de acordo com a NP 405-1 (Norma portuguesa para referências bibliográficas – documentos impressos). Atendendo às especificidades do texto jurídico, consideraram-se também as sugestões de JOSÉ MANUEL MEIRIM em “Como Pesquisar e Referir em Direito” (Coimbra: Coimbra Editora, 2008).

A citação é feita em nota: (i) os números inseridos no texto em expoente reenviam para as notas que são apresentadas numericamente no fim da página; (ii) a primeira citação de um documento contém a identificação do autor, o título completo e o número da página ou páginas citadas; (iii) a segunda e seguintes citações de um documento contêm a identificação do autor e o título abreviados e o número da página ou páginas citadas; (iv) quando, numa nota, se repete a citação feita em nota imediatamente anterior, a identificação do autor e o título do documento são substituídos por *Idem* (o mesmo) e indica-se, se for o caso, página ou páginas diferentes; (v) a citação de uma referência feita em nota faz-se no fim dessa nota.

Os documentos citados estão devidamente identificados na Bibliografia, onde surgem acompanhados de todos os seus elementos bibliográficos.

A jurisprudência citada pode ser consultada na íntegra nas seguintes bases de dados jurídico-documentais: a jurisprudência do TC em www.tribunalconstitucional.pt; a jurisprudência dos demais tribunais em www.dgsi.pt.

O corpo desta dissertação ocupa, incluindo espaços e notas, 199.828 carateres.

Resumo

A venda forçada é um instituto jurídico inovador no quadro dos instrumentos de política urbanística, designadamente no que respeita à intervenção da Administração Pública quando os proprietários não cumpram os seus deveres urbanísticos. Trata-se de uma forma de privação da propriedade privada, com efeitos similares aos da expropriação, mas alternativa a ela. O particular é desapropriado do seu bem, contra a sua vontade, mediante o pagamento de um preço nunca inferior ao de uma justa indemnização, sendo o mesmo transmitido a título definitivo, em hasta pública, a quem fizer a melhor oferta e se obrigar a reabilitar o imóvel no prazo inicialmente fixado pela Administração. A ideia que lhe está subjacente é a de que os proprietários que não realizem as obras ou os trabalhos ordenados sejam substituídos por outros que, sem prejuízo da sua utilização particular, estejam na disponibilidade de realizar a função social do direito de propriedade, reabilitando o imóvel.

Criado em 2009 com a aprovação do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, este instituto jurídico nunca foi objeto de um estudo ou análise aprofundados. Por esse motivo, nesta dissertação faz-se uma análise profunda e rigorosa da venda forçada, da sua natureza jurídica, do seu regime e da sua conformidade constitucional. Ao longo do estudo é feita uma constante comparação entre a venda forçada e a expropriação por utilidade pública, demonstrando-se, a final, que ambos os institutos ilustram uma mesma realidade.

Palavras-chave: venda forçada; expropriação; utilidade pública; reabilitação urbana; Administração Pública; justa indemnização; reversão.

Abstract

Enforced sale is an innovative legal institute within the framework of urban policy instruments, namely in what concerns the intervention of Public Administration whenever owners do not comply with urban law. It represents a deprivation of private property, with effects similar to those in expropriation, although being an alternative. The private citizen is disappropriated of its goods against its will, through the payment of a price not, in any event, less than a fair compensation. The good is permanently transmitted in a public auction to the highest bidder whom also compromises to rehabilitate the property within

the time limit, established by the Administration. The underlying idea is that owners do not make works, or if they do, the required work is replaced, in order to attain to the fundamental social function of the property right, thus restoring the property.

Created in 2009 with the approval of the Legal Regime of Urban Rehabilitation, this legal institute has never been the subject of a proper debate. Therefore, in this dissertation there is an in-depth analysis of the enforced sale, as well as its legal nature, its legal regime and constitutional conformity. Throughout the study a comparison of the enforced sale and expropriation for public use is made, demonstrating that, in fact, both represent the same interest.

Keywords: Enforced sale; expropriation; public use; urban rehabilitation; Public Administration; fair compensation; reversal.

Introdução

A reabilitação urbana surge-nos atualmente como uma componente indispensável da política das cidades e da política de habitação. Nela convergem os objetivos de requalificação e de revitalização dos meios urbanos, nomeadamente das suas áreas mais degradadas, e de qualificação do parque habitacional. Através das políticas de reabilitação urbana, contribui-se para um funcionamento globalmente harmonioso e sustentável das cidades ao mesmo tempo que se garante a todos o direito a uma habitação condigna¹.

Ciente da importância da reabilitação urbana e apresentando o quadro legislativo sobre esta matéria, até então, um carácter disperso e assistemático, o legislador aprovou, em 2009, o RJRU². O RJRU trouxe novidades, algumas delas recebidas com desconfiança e apreensão pelos proprietários de prédios urbanos – foi o que aconteceu, por exemplo, no âmbito dos instrumentos de política urbanística, onde se procurou agrupar os mecanismos essenciais à materialização das políticas públicas de reabilitação urbana (uns já existentes, porém dispersos pela legislação, e outros completamente inovadores). Um destes mecanismos, inovador no nosso ordenamento jurídico, é a venda forçada³, objeto deste estudo.

Para um correto enquadramento inicial da venda forçada, começemos por enunciar as seguintes ideias-chave: (i) o RJRU assenta na realização de operações de reabilitação urbana em áreas de reabilitação urbana, delimitadas pelos municípios, as quais correspondem a espaços urbanos que, devido à insuficiência, degradação ou obsolescência dos edifícios, das infraestruturas urbanas, dos equipamentos ou dos espaços urbanos e verdes de utilização coletiva, justificam uma intervenção integrada (art. 12º, nº 1, do RJRU); (ii) as operações de reabilitação urbana podem ser simples ou sistemáticas (art. 8º, nº 1, do RJRU), consoante incidam apenas sobre o edificado ou sobre este e sobre as infraestruturas envolventes (art. 8º, nºs 2 e 3, do RJRU); (iii) as áreas de reabilitação

¹ Cfr. Preâmbulo do RJRU.

² Cfr. *Idem*.

³ Títulos como “*Novo regime de reabilitação urbana prevê venda forçada e obras coercivas em imóveis*” (TSF, 09.04.2009), “*Reabilitação: Governo explica venda forçada*” (TVI, 09.04.2009), “*Proprietários têm de reparar os seus imóveis ou vendê-los*” (Diário de Notícias, 10.04.2009) e “*Reabilitação Urbana: Venda forçada é «OPA hostil» – proprietários*” (Visão, 20.04.2009) ilustram a desconfiança e a apreensão com que foi recebida, em abril de 2009, a proposta de lei do RJRU e, concretamente, a figura da venda forçada.

urbana são coordenadas e geridas por uma entidade gestora, que pode ser um município ou uma empresa do sector empresarial local (arts. 9º e 10º, nº 1, do RJRU) e que adotará um concreto modelo de execução, por iniciativa dos particulares ou por iniciativa da própria entidade gestora (art. 11º, nº 1, do RJRU); (iv) por forma a assegurar a execução da operação de reabilitação urbana em determinada área de reabilitação urbana, a lei confere às entidades gestoras instrumentos específicos de execução daquela operação, os quais incluem poderes relativos ao controlo das operações urbanísticas e instrumentos específicos de política urbanística, designadamente as obras coercivas, a demolição de edifícios, o direito de preferência, o arrendamento forçado, as servidões, a expropriação e a venda forçada.

Conforme veremos, a aplicação do regime da venda forçada parte do mesmo pressuposto do que a realização de obras coercivas ou a expropriação⁴: a emissão de um ato administrativo de imposição da obrigação de reabilitar (art. 55º, nº1, do RJRU). Se o proprietário não cumprir esta obrigação de reabilitar ou responder alegando que não pode ou não quer realizar as obras ou os trabalhos indicados, a entidade gestora pode, em alternativa à expropriação, proceder à venda do prédio em hasta pública a quem oferecer melhor preço e se dispuser a cumprir a obrigação de reabilitação no prazo inicialmente estabelecido para o efeito (art. 62º, nº 1, do RJRU).

Obedecendo a um procedimento muito próximo ao previsto no Código das Expropriações para a expropriação por utilidade pública e gozando de garantias relativamente equivalentes, o instituto da venda forçada confunde-se, em vários pontos, com o instituto da expropriação. Esta proximidade tão evidente entre ambos os institutos ajuda-nos a compreender a natureza da venda forçada, o seu regime e a sua conformidade constitucional. Abordaremos estas diferentes questões, traçando em simultâneo o perfil deste instrumento de política urbanística.

Este estudo inicia-se com uma análise do estatuto constitucional da propriedade privada (atendendo à extensão da bibliografia existente sobre o tema, pretendemos elencar sucintamente as principais questões relacionadas com o mesmo, relevantes neste âmbito, designadamente a inserção sistemática do direito de propriedade privada na CRP,

⁴ Referimo-nos, em concreto, à expropriação por utilidade pública de edifícios e de frações inerente à execução de uma operação de reabilitação urbana (art. 61º do RJRU).

a garantia deste direito “*nos termos da Constituição*”⁵ e a sua função social) e dos princípios gerais de política de reabilitação urbana (debruçar-nos-emos, em particular, pela importância que têm na compreensão do instituto da venda forçada, sobre o princípio da responsabilização dos proprietários e titulares de outros direitos, ónus e encargos sobre os edifícios e sobre o princípio da subsidiariedade da intervenção pública).

Num segundo título, faremos (i) um enquadramento histórico da venda forçada, onde abordaremos as origens remotas desta figura no ordenamento jurídico português; (ii) um enquadramento legislativo, onde analisaremos os seus contornos legislativos; e (iii) um enquadramento conceptual, onde, partindo da temática da reabilitação urbana, faremos uma análise profunda do seu regime jurídico.

Num terceiro título, através da análise das diferentes garantias do expropriado por utilidade pública (utilidade pública, justa indemnização e reversão), presentes no regime da venda forçada, demonstraremos que ambos os institutos ilustram, grosso modo, uma mesma realidade.

Num quarto título, analisaremos a decisão do TC que em 2009 julgou a não inconstitucionalidade do instituto da venda forçada⁶, ao mesmo que enunciamos as principais posições doutrinárias sobre a mesma.

Por fim, usando a cidade de Lisboa como exemplo, faremos um breve apontamento sobre o recurso a esta figura nas operações de reabilitação urbana promovidas pelo município.

Decorridos oito anos desde a decisão do TC que se pronunciou pela não inconstitucionalidade da venda forçada e desde a publicação do RJRU (primeiro diploma a prever este instituto), temos hoje um instituto jurídico que se consolidou no nosso ordenamento através da sua previsão noutros diplomas legais (LB e RJIGT), do qual pouco se ouve falar e sem quaisquer vestígios jurisprudenciais (à exceção, naturalmente, do referido Acórdão do TC). Não obstante, numa altura em que se afirma o dinamismo do mercado imobiliário, as cidades renascem e a reabilitação urbana está na ordem do

⁵ Art. 62º, nº 2, *in fine*, da CRP.

⁶ Ac. TC nº 421/2009, de 13.08.2009, Proc. nº 667/09, Rel. Maria Lúcia Amaral.

dia, parece chegado o momento de analisar com maior detalhe esta figura. É o que se fará de seguida.

1. O direito de propriedade privada e os princípios gerais de reabilitação urbana

1.1. O estatuto constitucional da propriedade privada

A CRP consagra, no seu art. 62º, nº 1, a garantia da propriedade privada, estabelecendo que *“a todos é garantido o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte, nos termos da Constituição”*⁷.

Os preceitos constitucionais e legais relativos à garantia da propriedade privada devem ser interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, que prevê no seu art. 17º, nº 1, que *“todas as pessoas, individual e coletivamente, têm direito à propriedade”*, acrescentando o nº 2 que *“ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua propriedade”*. No mesmo sentido, estabelece o Protocolo Adicional à Convenção Europeia para a Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, no seu art. 1º, que *“qualquer pessoa singular ou coletiva tem direito ao respeito dos seus bens. Ninguém pode ser privado do que é sua propriedade a não ser por utilidade pública e nas condições previstas pela lei e pelos princípios gerais do direito internacional (...)”*.

A análise do direito de propriedade privada à luz da nossa lei constitucional inicia-se necessariamente com uma referência ao seu enquadramento sistemático no Capítulo I (direitos e deveres económicos) do Título II (direitos e deveres económicos, sociais e culturais). Esta escolha do legislador distancia-se da conceção constitucional liberal-burguesa, que entendia o direito de propriedade como o primeiro dos direitos

⁷ Apesar de não ter sido exposto no texto do art. 62º da CRP, o conceito constitucional de propriedade não se identifica com o conceito civil de propriedade previsto e regulado nos arts. 1302º e seguintes do CC (não assume a sua estrutura e conteúdo e, muito menos, os seus princípios, valores e critérios), abrangendo, na verdade, todas as posições jurídicas e patrimoniais dos cidadãos e não só a propriedade enquanto direito real de gozo ou os direitos reais de gozo previstos e regulados no CC. Deste modo, quer estejam em causa direitos reais, creditícios, sociais ou outros, a CRP reconhece a todos os particulares um poder jurídico de apropriação de coisas ou direitos de significado económico-patrimonial. O termo “propriedade” na CRP deverá, aliás, ser entendido por forma a englobar no seu seio todos os referidos direitos, isto é, como “património”. Cfr. CLÁUDIO MONTEIRO – A garantia constitucional do direito de propriedade privada e o sacrifício de faculdades urbanísticas, p. 4; JOSÉ ENGRÁCIA ANTUNES – A aquisição tendente ao domínio total, p. 105; MARIA LÚCIA AMARAL – Responsabilidade do Estado e dever de indemnizar do legislador, p. 548.

fundamentais e como condição de todos os outros⁸. Na verdade, o direito de propriedade não integra o elenco dos direitos, liberdades e garantias, mas goza da mesma proteção que estes por força do art. 17º da CRP, que prevê a aplicação do regime dos direitos, liberdades e garantias aos “*direitos fundamentais de natureza análoga*”⁹. Da aplicação deste regime resulta, por exemplo, que as normas legais que visem limitar as faculdades de uso e fruição inerentes ao direito de propriedade não possam fazê-lo de tal modo que o conteúdo essencial do direito fique drasticamente reduzido, sob pena de inconstitucionalidade.

Um segundo ponto dirá necessariamente respeito à premissa subtil, mas preponderante, de que o direito de propriedade privada é garantido “*nos termos da Constituição*” (art. 62º, nº 1, *in fine*). Como sustentam J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, o direito de propriedade não é garantido em termos absolutos: é garantido, sim, dentro dos limites e com as restrições previstas e definidas noutros lugares da CRP e na lei infraconstitucional, quando a CRP remeta para ela ou quando se trate de revelar limitações constitucionalmente implícitas, por razões ambientais, de ordenamento do território e de urbanismo, económicas, de segurança e de defesa nacional¹⁰.

De igual modo, JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS firmam o seu pensamento na ideia-chave de que “*da circunstância de o artigo 62º não estabelecer restrições explícitas à propriedade privada não pode extrair-se que elas sejam vedadas*”, de onde retiram as seguintes ilações: (i) qualquer Constituição positiva tem de admitir que a lei declare outras restrições à propriedade para além das que estão previstas no texto constitucional; (ii) a fórmula “*nos termos da Constituição*” atrás referida não implica necessariamente que a propriedade só seja garantida dentro dos limites e nos termos previstos e definidos noutros lugares da CRP nem que seja reconhecida aprioristicamente como princípio independente

⁸ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA – Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. I, p. 800.

⁹ O TC tem salientado, repetidamente, desde 1984, que o direito de propriedade garantido pela CRP é um direito de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, beneficiando, desse modo, nos termos do art. 17º da CRP, da força jurídica conferida pelo art. 18º e estando o respetivo regime sujeito a reserva de lei parlamentar. Cfr. Ac. TC nº 187/2001, de 02.05.2001, Proc. 120/95, Rel. Paulo Mota Pinto, e jurisprudência mais antiga do TC aí referida.

¹⁰ Cfr. G. CANOTILHO/V. MOREIRA – Constituição da..., p. 801.

e autossuficiente; (iii) a propriedade privada é reconhecida e salvaguardada no âmbito da CRP de acordo com os princípios, valores e critérios que a enformam¹¹.

FERNANDO ALVES CORREIA não encontra, nesta fórmula constitucional, qualquer incumbência expressa dirigida ao legislador para definir o conteúdo e os limites do direito de propriedade privada, ao contrário do que sucede, por exemplo, na Lei Fundamental alemã (art. 14º, nº 1, 2ª frase), na Constituição espanhola (art. 33º, nº 2) e na Constituição italiana (art. 42º)¹². No entanto, o autor reconhece que, conforme é afirmado por J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, a ausência de uma reserva explícita de lei restritiva, ainda que cause, à luz da história constitucional e do direito constitucional comparado, alguma perplexidade, não impede que a lei possa prever restrições mais ou menos profundas ao direito de propriedade, quer por via de remissões constitucionais expressas (arts. 82º, 88º e 94º da CRP), quer por efeito da concretização de limites não expressamente estabelecidos ou autorizados (especialmente quando esteja em causa a colisão deste direito com outros direitos fundamentais)¹³.

Neste sentido, à luz da CRP e à semelhança do que sucede na Alemanha, Espanha e Itália, competirá ao legislador ordinário definir o conteúdo e os limites do direito de propriedade privada (cfr. art. 165º, nº 1, b. e j., da CRP). Como salienta FERNANDO ALVES CORREIA, desta faculdade conferida ao legislador ordinário (de conformar o conteúdo e limites do direito de propriedade privada) resultam duas consequências: (i) em primeiro lugar, a negação do carácter absoluto do direito de propriedade privada, tal como tinha sido gizado pelas constituições liberais, e a consagração da natureza relativa do seu conceito, passando a estar dependente de uma pluralidade de leis ordinárias que fixam conteúdos diversos e impõem limites de ordem distinta aos diferentes tipos de propriedade privada; (ii) em segundo lugar, a recusa da conceção do direito de propriedade privada como algo fixo ou imutável, ficando o seu conteúdo à mercê do legislador, que pode ampliá-lo ou comprimi-lo em função das conceções políticas, económicas e sociais de cada momento¹⁴.

¹¹ Cfr. J. MIRANDA/R. MEDEIROS – Constituição da República Portuguesa Anotada, Tomo I, p. 628.

¹² Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA – Manual de Direito do Urbanismo, Vol. I, p. 807.

¹³ Cfr. G. CANOTILHO/V. MOREIRA – Constituição da..., pp. 802 e 803.

¹⁴ Cfr. F. ALVES CORREIA – Manual de..., Vol. I, p. 807.

Um dos traços característicos do direito de propriedade privada tal como se encontra configurado na CRP é a sua função, vinculação ou obrigação social, configurada como um limite inerente à sua estrutura¹⁵. Como refere FERNANDO ALVES CORREIA, a propriedade, enquanto direito constitucional, serve duas funções distintas e até opostas: (i) por um lado, uma função pessoal e privada, assegurando uma zona de liberdade para o indivíduo na esfera da atividade económica, na qual lhe é reconhecida uma considerável discricionariedade; (ii) por outro lado, uma função social e política, no âmbito da qual a propriedade é ordenada ao bem comum da sociedade que a reconhece^{16 17}.

A CRP não faz uma referência expressa à função social do direito de propriedade como um limite que lhe é imanente, contrariamente ao que sucede na Lei Fundamental alemã (art. 14º, nº 2), na Constituição espanhola (art. 33º, nº 2) e na Constituição italiana (art. 42º)¹⁸. Ainda assim, esta limitação está implícita em várias regras e princípios constitucionais: são exemplo disso o art. 61º, nº 1, onde se lê que a iniciativa económica

¹⁵ Ao consagrar o direito de propriedade privada como um direito económico, o legislador constitucional procurou afirmar a sua função enquanto instituição, garantindo a existência da propriedade privada na ordem económica e social e o livre acesso a ela por todos os cidadãos. Isto não significa que o direito de propriedade privada esteja integralmente funcionalizado à satisfação de finalidades sociais e não represente um espaço de liberdade pessoal, mas sim que esta liberdade será sempre uma liberdade enfraquecida, sujeita a restrições e a limitações de uma intensidade superior ao normal em qualquer outro direito individual. Cfr. C. MONTEIRO – A garantia constitucional..., p. 5.

Este enquadramento sistemático confirma assim a ideia de que não existe, na CRP, uma ligação direta entre o direito de propriedade e a tutela da autonomia privada e da liberdade e dignidade pessoais. Cfr. G. CANOTILHO/V. MOREIRA – Constituição da..., p. 800.

¹⁶ Cfr. F. ALVES CORREIA – Manual de..., Vol. I, p. 810.

¹⁷ Da função social do direito de propriedade privada resulta uma questão central e controversa do Direito do Urbanismo, relativa ao conteúdo urbanístico da propriedade do solo – o direito de propriedade privada garantido constitucionalmente inclui, enquanto suas componentes essenciais, os “direitos” de urbanizar, lotear e de edificar (“*ius aedificandi*”), estando o exercício destes “direitos” unicamente dependente de uma autorização permissiva da Administração Pública, ou, por outro lado, estes “direitos” não estão incluídos na garantia constitucional da propriedade privada, resultando antes de uma atribuição jurídico-pública decorrente do ordenamento urbanístico, em especial dos planos de ordenamento do território? Sobre esta querela doutrinária e sobre os argumentos que sustentam uma e outra tese, cfr. F. ALVES CORREIA – Manual de..., Vol. I, pp. 830-855.

¹⁸ CLÁUDIO MONTEIRO entende que, embora a CRP de 1976 não tenha consagrado de forma expressa a função social da propriedade privada (como o fizeram, por exemplo, a Constituição italiana de 1947 e a Constituição espanhola de 1978), a sua adesão aos valores por ela expressos é inquestionável. Na verdade, a ausência de uma previsão expressa deverá ser entendida no contexto “compromissório” em que foi elaborado e aprovado o texto original da CRP de 1976, sendo certo que essa função social está implícita, desde logo, na inserção sistemática do art. 62º no âmbito dos direitos económicos, sociais e culturais. Cfr. C. MONTEIRO – O domínio da cidade: a propriedade à prova do direito do Urbanismo, p. 209.

FERNANDO ALVES CORREIA aponta no mesmo sentido, considerando que o facto de a CRP não aludir expressamente no seu art. 62º à função social da propriedade privada não significa, de modo algum, que a mesma tenha rejeitado tal princípio. O legislador terá considerado desnecessário referi-lo porque o mesmo já resulta implicitamente de várias normas constitucionais Cfr. F. ALVES CORREIA – Manual de..., Vol. I, p. 812.

privada deve ser exercida “*tendo em conta o interesse geral*”, e o art. 88º, que prevê que os meios de produção que estejam ao abandono podem ser expropriados ou objeto de arrendamento ou de concessão de exploração compulsivos, no caso de o abandono ser injustificado¹⁹.

A função social do direito de propriedade deriva da ideia de que o proprietário deve dar uma utilização socialmente justa ao objeto do seu direito, rejeitando-se que o interesse individual prevaleça face ao interesse geral²⁰ e sublinhando-se, deste modo, a natureza social do homem enquanto ser ligado à sociedade na sua existência, na sua evolução, na sua segurança, na sua força de trabalho e na sua propriedade²¹. A ideia de que a discricionariedade do proprietário não pode ser total está firmemente enraizada na comunidade jurídica, assim como a ideia de que os comportamentos manifestados ao abrigo do direito de propriedade devem respeitar o escopo económico e social que presidiu à sua constituição, de forma a obter uma maior utilidade privada na sua utilização e fruição (função pessoal da propriedade) e a satisfação de necessidades da coletividade (função social da propriedade)²².

A função social do direito de propriedade poderá ainda ser definida como um princípio constitucional ordenador da propriedade privada, que vincula imediatamente o legislador e o proprietário: (i) o legislador terá que considerá-lo necessariamente na fixação do conteúdo e dos limites do direito de propriedade, estabelecendo um regime *socialmente* justo; (ii) o proprietário, por seu lado, independentemente da concretização a cargo do legislador, está conformado por obrigações jurídicas diretas que se concretizem em limitações de uso, de utilização e de decisão. Nesta senda, é ainda de realçar que esta vinculação social da propriedade pode ser concretizada por meio de uma sentença judicial ou de um ato administrativo²³.

Todavia, como destaca FERNANDO ALVES CORREIA, a sujeição do direito de propriedade a uma função social dificulta a determinação de uma fronteira entre as

¹⁹ Cfr. *Idem*, pp. 810 e 811.

²⁰ Cfr. *Idem*, p. 813.

²¹ Cfr. *Idem*, p. 814.

²² Cfr. C. MONTEIRO – O domínio da cidade..., p. 205.

²³ Cfr. F. ALVES CORREIA – Manual de..., Vol. I, p. 815.

medidas legislativas e administrativas que se incluem no âmbito dessa função social²⁴ e os atos do poder público que afetam o núcleo essencial do direito de propriedade e que, por isso, devem ser qualificados como expropriativos. Na opinião do autor este problema tem uma “*assinalável ressonância prática*”, no sentido em que as primeiras não estão constitucionalmente sujeitas a uma obrigação de indemnização, enquanto os segundos deverão obrigatoriamente ser acompanhados do pagamento de uma justa indemnização, nos termos do art. 62º, nº 2, da CRP²⁵.

Nesta sequência, importará destacar um outro elemento essencial do direito de propriedade privada: o direito de não ser privado da propriedade nem do seu uso. Este direito não goza de proteção constitucional em termos absolutos, estando antes garantido como um direito a não ser arbitrariamente privado da propriedade e de ser indemnizado no caso de desapropriação²⁶.

O nº 2 do art. 62º, ao consagrar a requisição e a expropriação, é, simultaneamente, (i) uma norma de autorização, no sentido em que confere à Administração o poder expropriatório, autorizando-a a proceder à privação da propriedade ou de outras situações patrimoniais dos administrados; e (ii) uma norma de garantia, reconhecendo aos cidadãos

²⁴ Exemplo destas medidas é, por exemplo, o pacote legislativo aprovado em julho de 2017 pela Assembleia da República dedicado à reforma das florestas. Este pacote legislativo prevê um conjunto de alterações legislativas que procuram dar resposta aos problemas existentes em três áreas de intervenção: (i) a titularidade da propriedade; (ii) a gestão e o ordenamento florestal e (iii) a defesa da floresta nas vertentes de prevenção e de combate aos incêndios.

No âmbito desta reforma, a Assembleia da República aprovou o Projeto de Lei nº 465/XIII/2.ª, que prevê, entre outras medidas, o arrendamento compulsivo dos terrenos florestais ao abandono (considerado pelo CDS-PP como o mais grave ataque à propriedade privada desde a Reforma Agrária pós-25 de abril de 1974). Antes da aprovação do Projeto de Lei, questionada sobre se esta medida colide ou não com o direito de propriedade privada, CARLA AMADO GOMES afirmou que uma solução que permita a utilização de um terreno deixado ao abandono pelo seu proprietário não só não viola o direito de propriedade privada como contribui para a afirmação da teleologia que lhe é subjacente. CARLA AMADO GOMES concluiu que não basta à CRP garantir a existência do direito de propriedade numa dimensão puramente liberal, antes lhe acrescentando uma vertente social (*in casu*, comprometida com vinculações jus ambientais que militam no sentido de uma exploração ecologicamente equilibrada de um recurso escasso, o solo rústico). JORGE MIRANDA apontou no mesmo sentido, remetendo a sua resposta para o art. 88º da CRP, que prevê a possibilidade de se arrendarem compulsivamente os meios de produção ao abandono. Cfr. “Em Debate: a floresta a quem a cuida?”, Boletim da Ordem dos Advogados 02, julho de 2017.

No âmbito desta reforma da legislação florestal, foi ainda alterado, por exemplo, o DL nº 96/2013, de 19 de julho, que estabelece o regime jurídico aplicável às ações de arborização e rearborização, no sentido de se limitarem as ações de arborização e rearborização com eucaliptos com vista, essencialmente, à prevenção dos incêndios e à sustentabilidade das florestas. Também aqui está bem presente a vinculação do direito de propriedade a uma função social, efetivada por via legislativa.

²⁵ Cfr. F. ALVES CORREIA – Manual de..., Vol. I, p. 816.

²⁶ Cfr. G. CANOTILHO/ V. MOREIRA – Constituição da..., p. 805.

um sistema de garantias gizado pelos princípios da legalidade, da utilidade pública e da justa indemnização²⁷. Também os princípios constitucionais relativos à restrição de direitos fundamentais (necessidade e proporcionalidade) deverão estar bem presentes nesta sede, no sentido em que o recurso à expropriação só deverá ter lugar quando se gorar uma aquisição por via negocial previamente explorada (exceto em casos de urgência).

Para além da expropriação por utilidade pública em geral e da requisição, previstas naquele preceito, a CRP prevê outras figuras de desapropriação forçada por ato de autoridade pública, designadamente a expropriação de solos urbanos para efeitos urbanísticos (art. 65º, nº 4) e a nacionalização de empresas e meios de produção em geral (art. 83º)²⁸. Fora estas, o nosso ordenamento jurídico prevê ainda outras figuras jurídicas que, por serem também ablativas dos direitos patrimoniais privados, podem ser consideradas figuras afins da expropriação por utilidade pública, designadamente o resgate, a ocupação temporária, o confisco, a destruição de bens por utilidade pública e, mais recentemente, a venda forçada.

Em suma, as ideias a reter são essencialmente as seguintes: (i) o direito de propriedade privada tem um conteúdo necessariamente económico; (ii) não é garantido em termos absolutos, admitindo restrições e limites; (iii) serve uma função social, que se sobrepõe à sua função pessoal; (iv) existem, no nosso ordenamento jurídico, diversas figuras jurídicas que admitem uma ablação da propriedade privada por motivos de utilidade pública, em contrapartida do pagamento de uma justa indemnização (traduzida, grosso modo, na transformação do direito de propriedade no direito ao valor de mercado do bem).

²⁷ O art. 62º, nº 2, ao referir que a expropriação e a requisição só podem ser efetuadas “*com base na lei*” consagra a ideia de que as intervenções no âmbito de proteção dos direitos, liberdades e garantias só podem ser estabelecidas por lei (princípio da legalidade), como já se referiu anteriormente. A expropriação (que merece, neste estudo, uma maior atenção) carece sempre de uma base legal, que, no caso das expropriações por utilidade pública, é a declaração de utilidade pública expropriativa (especifica o fim concreto da expropriação, atesta o interesse público da obra ou trabalho legitimador do sacrifício de bens ou direitos patrimoniais dos particulares e individualiza os bens sujeitos a ela). O pagamento de uma justa indemnização (nº 2, *in fine*) decorre do princípio geral de indemnização pelos atos lesivos de direitos e pelos danos causados a outrem, corolário do princípio do Estado de direito democrático, e centra-se na ideia de transformação do direito de propriedade no respetivo valor pecuniário. Cfr. *Idem*, pp. 807 e 808.

²⁸ Cfr. *Idem*, p. 805.

1.2. Os princípios gerais da política de reabilitação urbana: em especial, o princípio da responsabilização dos proprietários e titulares de outros direitos, ônus e encargos sobre os edifícios e o princípio da subsidiariedade da intervenção pública.

Os princípios jurídicos de reabilitação urbana encontram-se elencados no art. 4º do RJRU e têm uma função muito relevante na interpretação e na aplicação das normas constantes daquele diploma e no controlo judicial das decisões tomadas neste domínio. Com efeito, ao mesmo tempo que servem de guião à atuação das entidades públicas com responsabilidades decisórias e executoras das operações de reabilitação urbana, os referidos princípios funcionam como padrão de controlo judicial dessas atuações^{29 30}.

Na verdade, os princípios têm vindo adquirir um grande relevo na aplicação do direito, tendo-se verificado um esbatimento da propensão para os tribunais reconhecerem a sua valia apenas no âmbito da discricionariedade administrativa, *“negando o seu préstimo em face da atuação vinculada (por força do princípio da legalidade)”*³¹. Esta tendencial mudança na nossa jurisprudência assume particular importância no domínio urbanístico, uma vez que, como apontam FERNANDA PAULA OLIVEIRA, DULCE LOPES e CLÁUDIA ALVES, *“as circunstâncias de facto que enformam as atuações urbanísticas dos privados têm contornos que, muitas vezes, não se circunscrevem ao quadro legal e regulamentar previamente traçado, exigindo a mediação de princípios jurídicos fundamentais para serem adequadamente resolvidas”*³². Daqui resulta o seguinte cenário: (i) os princípios jurídicos (neste caso, os referidos no art. 4º do RJRU) assumem-se sempre como auxiliares da criação, interpretação e aplicação das normas jurídicas, e não

²⁹ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, DULCE LOPES e CLÁUDIA ALVES – Regime Jurídico da Reabilitação Urbana Comentado, p. 43.

³⁰ Sobre a força normativa dos princípios jurídicos, cfr. ANTÓNIO CORTÊS – Para uma Metodologia Jurídica Integral, pp. 39 e ss.; – Jurisprudência dos Princípios: ensaio sobre os fundamentos da decisão jurisdicional, em especial pp. 281 e ss.

Para além das fontes de direito em sentido técnico-jurídico, é necessário considerar os princípios jurídicos, que poderão ser considerados fontes de direito em sentido ético-jurídico e que dão completude e integridade às fontes normativas, jurisprudenciais e doutrinárias, abrindo-as a novas possibilidades de sentido. De facto, o jurista não manuseia apenas um quadro textual de fontes de direito, antes tem de integrar esse quadro de fontes de direito (em sentido técnico-jurídico) de acordo com exigências da razão prática aplicadas ao domínio específico do direito e tendo como horizonte o valor da justiça que o direito visa servir. Neste sentido, os textos legais não dispensam que, para além da normatividade que exprimem, se teçam sobre eles considerações sustentadas em exigências da razão prática e considerações de justiça válidas no direito em geral ou num seu domínio específico. Cfr. A. CORTÊS – Para uma Metodologia..., pp. 49-50.

³¹ Cfr. F. P. OLIVEIRA/D. LOPES/C. ALVES – Regime Jurídico..., p. 43.

³² *Idem*, p. 44.

apenas quando estas normas conferem discricionariedade à Administração; (ii) obstam à aplicação de normas contrárias aos seus comandos; e (iii) aplicam-se diretamente ao caso concreto quando não existem normas aplicáveis³³.

O primeiro dos princípios da política de reabilitação urbana elencado pelo RJRU no seu art. 4º é o *princípio da responsabilização dos proprietários e titulares de outros direitos, ónus e encargos sobre os edifícios*. De uma forma geral, como resulta da letra da lei, as ideias subjacentes a este princípio são as seguintes: (i) conferir à iniciativa privada um papel preponderante na reabilitação do edificado (sempre que esteja em causa a intervenção no edificado, deve dar-se a maior margem possível aos proprietários ou a outros titulares de direitos sobre os bens, de forma a que possam assumir um papel ativo na definição e na execução das operações de reabilitação) e (ii) imputar aos proprietários os custos inerentes a esta atividade³⁴.

Considerando que as operações de reabilitação urbana se concretizam na realização de operações urbanísticas reguladas no RJUE – obras de intervenção no edificado, que poderão ser de conservação, de reconstrução, de alteração, de ampliação ou obra nova (quando se substitui um edifício obsoleto por outro mais adequado funcionalmente) –, o financiamento privado poderá não se circunscrever apenas à reabilitação do edificado, abrangendo também uma parte dos custos com a renovação das infraestruturas, através de uma repercussão daqueles custos na Taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas (TMU), nos termos dos arts. 116º e 117º do RJUE³⁵.

No entanto, na maior parte das vezes, a reabilitação do edificado não implica qualquer sobrecarga nas infraestruturas existentes que justifique a cobrança desta taxa (será o caso das obras de conservação, excluídas inclusive de controlo preventivo, e das obras de alteração ou de reconstrução). Por seu turno, e reforçando esta ideia, o art. 67º

³³ Cfr. *Idem*.

³⁴ Cfr. SUZANA TAVARES DA SILVA – Reabilitação urbana: conceito e princípios, p. 12: “*Este princípio estabelece como orientação genérica a privatização do financiamento das operações de reabilitação urbana, o que significa que o cálculo das respetivos custos deve ser repercutido sobre os proprietários dos imóveis e não sobre os contribuintes em geral, solução que não poderia ser diferente atendendo ao modelo social e económico em que nos localizamos*”.

³⁵ Cfr. F. P. OLIVEIRA/D. LOPES/C. ALVES – Regime Jurídico..., p. 45.

do RJRU aponta no sentido de os regulamentos municipais incluírem um regime especial de taxas de forma a incentivar a realização deste tipo de intervenções urbanísticas³⁶.

Deste modo, em regra, o financiamento da renovação das infraestruturas será feito por outras vias que não o financiamento privado, designadamente a concessão de apoios financeiros às entidades gestoras (art. 74º, nº 2, do RJRU), a contratação de empréstimos por parte das entidades gestoras (art. 76º do RJRU) e a constituição de fundos de investimento imobiliários (art. 77º do RJRU), ficando somente os encargos financeiros relativos à reabilitação do edificado a cargo do proprietário³⁷.

A al. b) do art. 4º do RJRU consagra o *princípio da subsidiariedade da intervenção pública*, segundo o qual “*as ações de reabilitação urbana relativas a espaços privados são diretamente promovidas por entidades públicas apenas na medida em que os particulares, quer isoladamente quer em cooperação com aquelas, não as assegurem ou não possam assegurá-las*”. De acordo com este princípio, os proprietários e demais titulares de direitos sobre imóveis têm, no âmbito das operações de reabilitação urbana, o direito à primeira palavra no que respeita àquelas operações. Ainda assim, por forma a salvaguardar a eficácia das operações de reabilitação urbana e a não comprometer os objetivos desta política, entendeu-se construir um regime em que os proprietários intervenham preferencialmente, favorecendo-se uma intervenção pública subsidiária, mas não de forma absoluta: a operação de reabilitação urbana nas áreas previamente delimitadas tem de operar como uma “*atividade de uma só vontade*” (pública e privada), permitindo alcançar-se o resultado pretendido nos moldes idealizados e no tempo desejado³⁸. Como sublinham FERNANDA PAULA OLIVEIRA, DULCE LOPES e CLÁUDIA ALVES, ainda que devam ser os proprietários ou titulares de outros direitos a promover em primeira linha as ações de reabilitação urbana, estas ações terão sempre de respeitar os instrumentos de programação que tenham sido aprovados para as respetivas áreas de reabilitação urbana, designadamente a estratégia de reabilitação urbana e o programa estratégico de reabilitação urbana³⁹.

³⁶ Cfr. *Idem*.

³⁷ Cfr. *Idem*.

³⁸ Cfr. S. TAVARES DA SILVA – Reabilitação urbana: conceito e..., p. 13.

³⁹ Cfr. F. P. OLIVEIRA/D. LOPES/C. ALVES – Regime Jurídico..., p. 46.

No entanto, de acordo com o princípio da proporcionalidade, as soluções mais restritivas dos direitos fundamentais dos titulares dos imóveis (como sucede na venda forçada) apenas podem ser acionadas se estiver esgotada a via da execução privada ou conjunta⁴⁰. A articulação deste princípio da subsidiariedade da intervenção pública com o princípio da proporcionalidade justifica, assim, a intervenção pública supletiva quando os proprietários e titulares de demais direitos não tenham, voluntariamente, executado as ações de reabilitação urbana que lhes competem, através de institutos jurídicos como a realização de obras coercivas, o arrendamento forçado, a expropriação e a venda forçada⁴¹.

Este tipo de soluções não é novo nem único. O RJUE, nos seus arts. 89º e seguintes, e o DL nº 156/2006, de 8 de agosto⁴², já preveem a possibilidade de a câmara municipal, oficiosamente ou a requerimento do interessado (qualquer responsável pela obra ou que por ela possa ser afetado, como o inquilino ou o vizinho), intimar o proprietário à realização de obras coercivas necessárias à correção de más condições de segurança ou de salubridade ou à melhoria do arranjo estético do edifício. Quando o proprietário as não realize, pode a câmara municipal tomar a posse administrativa do imóvel e executar as referidas obras, recuperando o investimento através de processo de execução fiscal ou através do recebimento de parte das rendas a que o senhorio tem direito⁴³. Mais, se a degradação do imóvel for de tal forma grave ao ponto de a construção ameaçar ruir ou se representar um perigo para a saúde pública ou para a segurança das pessoas – o prédio encontra-se num estado limite de conservação, não servindo mais para desempenhar as funções habitacionais para que foi edificado e que lhe são atribuídas –, pode a câmara municipal, oficiosamente ou a requerimento do interessado, ordenar a sua demolição (art. 89º, nº 3, do RJUE)⁴⁴.

Por outro lado, se as alterações ou demolições propostas não forem imputáveis à ação ou omissão dos proprietários, antes resultem dos instrumentos de planeamento e

⁴⁰ Cfr. S. TAVARES DA SILVA – Reabilitação urbana: conceito e..., p. 13.

⁴¹ F. P. OLIVEIRA/D. LOPES/C. ALVES – Regime Jurídico..., p. 46.

⁴² Aprova o regime jurídico das obras em prédios arrendados, designadamente no que se refere à denúncia ou suspensão do contrato de arrendamento para demolição ou realização de obras de remodelação ou restauro profundos, à realização de obras coercivas pelos municípios e à edificação em prédio rústico arrendado e não sujeito a regime especial.

⁴³ Cfr. F. P. OLIVEIRA/D. LOPES/C. ALVES – Regime Jurídico..., pp. 46 e 47.

⁴⁴ Cfr., por exemplo, o Ac. TCAS, de 06.02.2014, Proc. 07133/11, Rel. Ana Celeste Carvalho.

programação definidos para a área de reabilitação urbana em causa, assumirá relevo a perequação, ainda que o legislador admita a dificuldade da sua inscrição na maioria dos casos de reabilitação urbana (os ganhos de edificabilidade raramente compensam as perdas registadas, de forma a que o recurso à perequação possa tornar-se atrativo), e, em última linha, a indemnização pelo encargo especial e anormal de reabilitação que impende sobre o particular⁴⁵.

Associados a estes dois princípios, o RJRU prevê ainda expressamente, no seu art. 5º, o dever do Estado de promoção da reabilitação urbana (*“Incumbe ao Estado, às Regiões Autónomas e às autarquias locais assegurar (...) a promoção das medidas necessárias à reabilitação de áreas urbanas que dela careçam”*) e, no seu art. 6º, o dever dos proprietários de reabilitação de edifícios (*“Os proprietários de edifícios ou frações têm o dever de assegurar a sua reabilitação, nomeadamente realizando todas as obras necessárias à manutenção ou reposição da sua segurança, salubridade e arranjo estético (...)”*). O cenário que, a partir daqui, o RJRU pretende traçar é essencialmente seguinte: (i) a assunção da responsabilidade de reabilitação pelos privados, procurando-se que haja uma intervenção supletiva das entidades públicas quando os proprietários, enquanto obrigados iniciais, não queiram ou não possam assumir essa responsabilidade; (ii) a reabilitação urbana como um poder-dever do Estado e como uma tarefa jurídico-pública que não tem que ser assegurada por via de ação ou de execução direta pelas entidades públicas, mas que é promovida por elas (pretende-se que seja uma atuação de programação, de incentivo e de colaboração com os particulares, definidora de estratégias e programas de intervenção, de apoio à iniciativa privada e respetivo controlo); e (iii) a complementaridade e compatibilização entre a ação pública e a ação privada.

Em suma, em consonância com os arts. 89º e seguintes do RJUE e com o entendimento de que a propriedade privada tem uma função social, é imputado aos proprietários o dever legal de assegurarem e custearem, num primeiro momento, a conservação dos imóveis de que são proprietários e, num segundo momento, a sua reabilitação. Gorada esta via, as entidades públicas (Estado, Regiões Autónomas e

⁴⁵ Cfr. F. P. OLIVEIRA/D. LOPES/C. ALVES – Regime Jurídico..., p. 59. Sobre os mecanismos de perequação adequados à realidade da reabilitação urbana, *vide* o exemplo dado pelas autoras relativo ao Plano de Pormenor de Salvaguarda do Núcleo Pombalino de Vila Real de Santo António (Aviso nº 29326/2008, de 11 de dezembro, Diário da República, 2ª Série, nº 239), pp. 59 e 60.

autarquias locais) avançarão com a adoção de medidas de cariz autoritário e impositivo, como a posse administrativa, a expropriação ou a venda forçada.

2. A venda forçada

2.1. Enquadramento histórico

Num primeiro instante, é plausível que olhemos para a venda forçada como uma inovação do nosso ordenamento jurídico para fazer face às exigências de uma nova realidade urbanística e às necessidades daí advenientes. Contudo, trata-se de um instituto “*com raízes remotas, mas esquecidas, no nosso ordenamento jurídico*”⁴⁶. CLÁUDIO MONTEIRO, na sua obra “Escrever Direito por Linhas Rectas – legislação e planeamento urbanístico na Baixa de Lisboa”, deixa-nos algumas pistas valiosas acerca das origens deste instituto no Direito português, designadamente na abertura e no alargamento das ruas da cidade de Lisboa no Antigo Regime.

Em primeiro lugar, é importante reter que “*o direito antigo português não configurava a expropriação como um instituto jurídico autónomo, nem previa qualquer outro ato jurídico-público capaz de, por si só, obter o efeito extintivo da propriedade privada e a conseqüente transferência do bem para a esfera pública*”⁴⁷. Em regra, a aquisição de terrenos com vista à realização de obras públicas era feita por via de um contrato de compra e venda e sempre tendo presente o princípio geral, expresso nas Ordenações Filipinas, de que ninguém deveria ser obrigado a vender, contra a sua vontade, os bens de que era proprietário (repare-se que não estava prevista qualquer exceção expressa fundada no interesse público). No entanto, a falta de meios financeiros para a realização de obras e a falta de um enquadramento legal específico para a aquisição de terrenos impunham que, muitas vezes, o interesse público justificasse o recurso à aquisição forçada de terrenos e habitações (geralmente com vista à sua demolição). Foi o que sucedeu na abertura e no alargamento de muitas ruas da cidade de Lisboa durante este período⁴⁸.

Na verdade, a aquisição forçada de terrenos e habitações para a abertura e alargamento de ruas implicava sempre que fosse proferido um ato de autoridade régia, extraordinário, capaz de derrogar o princípio geral de que ninguém poderia ser obrigado

⁴⁶ F. P. OLIVEIRA/D. LOPES/C. ALVES – Regime Jurídico..., p. 255.

⁴⁷ CLÁUDIO MONTEIRO – Escrever Direito por Linhas Rectas: legislação e planeamento urbanístico na Baixa de Lisboa, pp. 44 e 45.

⁴⁸ Cfr. *Idem*, p. 45.

a vender os bens de que era proprietário contra a sua vontade. CLÁUDIO MONTEIRO aponta a abertura da Rua Nova do Almada, em Lisboa, em 1665, como o caso paradigmático da expropriação de terrenos para fins urbanísticos: por um lado, teve uma importância enorme na estruturação viária da cidade e, por outro, passou a ser vista como referência para situações futuras em que se impunha, motivada pela prossecução do interesse público, a aquisição forçada de terrenos ou habitações. D. Afonso VI proferiu, a pedido do Senado da Câmara, um decreto a autorizar a compra de casas que teriam de ser demolidas para que fosse possível a abertura definitiva da rua mesmo quando os respetivos proprietários se opusessem à venda, impondo-lhes a obrigação de vender contra o pagamento do seu justo preço, definindo as regras de avaliação e estabelecendo uma tramitação processual própria para a expropriação (ou, se preferirmos, venda forçada), a qual viria a ser aperfeiçoada e desenvolvida em aplicações futuras⁴⁹.

Mais tarde, com o alargamento das Ruas dos Ourives da Prata e dos Ourives do Ouro, em 1676 e 1687, passou a contemplar-se também a complexidade da estrutura da propriedade na definição das regras de indemnização, salvaguardando-se a posição jurídica e a utilidade económica dos titulares de vínculos sobre os imóveis expropriados e antecipando-se já algumas das soluções que viriam a ser consagradas na legislação urbanística pombalina para proteger os interesses de terceiros, designadamente no Alvará de 12 de maio de 1758, que estabeleceu os direitos públicos e privados da reedificação de Lisboa após o terramoto de 1755. Ainda assim, uma análise histórica detalhada destes decretos e alvarás permite concluir que nem sempre o bem comum ou o interesse público foram os únicos parâmetros a atender, confundindo-se muitas vezes o interesse público geral e os interesses privados dos cidadãos e respetivas corporações, incluindo os interesses patrimoniais dos próprios corpos administrativos. Por exemplo, no caso da Rua dos Ourives da Prata, o Rei autorizou o Senado da Câmara não só a comprar as casas necessárias para proceder ao alargamento da rua, mas também outras tantas que permitissem a construção de casas novas destinadas a serem arrendadas e a amortizarem, com essas receitas, os custos das obras e das expropriações⁵⁰.

Não só na abertura e no alargamento de ruas assistimos à venda forçada de terrenos e habitações por razões de interesse público. De facto, também na construção de

⁴⁹ Cfr. *Idem*.

⁵⁰ Cfr. *Idem*, pp. 46 e 47.

grandes obras públicas foi utilizado este procedimento, nomeadamente na construção do Aqueduto das Águas Livres, em Lisboa, onde, mais uma vez, o interesse público da cidade se sobrepôs aos interesses dos proprietários. O Alvará de 12 de maio de 1731, que ordenou o início da obra, reconheceu aquele interesse público com força obrigatória geral, derogando todos os privilégios que constituíssem um impedimento à realização da obra, independentemente da condição social de quem os detinha, e estabelecendo um conjunto de regras sobre a forma como se devia proceder à compra de fontes e terrenos em moldes semelhantes ao que fora utilizado na abertura e alargamento das ruas da cidade⁵¹.

No que respeita à expropriação por utilidade propriamente dita, as nossas Ordenações não lhe fazem qualquer menção, podendo mesmo afirmar-se que até ao século XIX – apesar de ser possível encontrar casos pontuais de desapossamento forçado da propriedade privada por motivos de ordem e utilidade pública mediante o pagamento de indemnização, como os que ficaram enumerados – não existe em Portugal o instituto da expropriação nem qualquer teoria ou tratamento jurídico sobre o seu conceito. A figura da expropriação por necessidade pública e urgente só foi consagrada no nosso ordenamento jurídico nas Constituições de 1822 e de 1838, aproveitando-se o que já tinha sido legislado em França sobre esta matéria⁵². No entanto, só com a Lei de 23 de julho de 1850 é que o instituto da expropriação por utilidade pública é objeto de um tratamento pormenorizado, sendo este diploma *“reconhecido como de grande valor e notável mérito para a época em que foi elaborado e a sua qualidade justificou que tenha permanecido como a trave-mestra e ponto obrigatório de referência de todo o direito legislado posteriormente sobre expropriações”*⁵³.

⁵¹ Cfr. *Idem*, pp. 50 e 51.

⁵² Cfr. ANTÓNIO PAIS DE SOUSA/MANUEL FERNANDES DA SILVA – Da justa indemnização nas expropriações por utilidade pública, pp. 23-25.

A Declaração dos Direitos do Homem de 1789 e a Constituição Francesa de 1791 consagraram pela primeira vez os princípios básicos em que se firma o instituto da expropriação por utilidade pública, designadamente a inviolabilidade do direito de propriedade exceto em casos excecionais de necessidade pública, subordinados ao pagamento prévio de uma indemnização. De facto, com o Constitucionalismo surge a necessidade do tratamento jurídico da expropriação, pondo-se em confronto o princípio da propriedade privada, consagrado na lei civil como direito absolutamente intangível, e as necessidades práticas da Administração, impondo-se o sacrifício do interesse individual aos interesses gerais da comunidade. Esta nova filosofia passou a definir a atividade dos Estados modernos. Cfr. *Idem*, pp. 21 e 22.

⁵³ Cfr. *Idem*, p. 27.

2.2. Enquadramento legislativo: LB, RJIGT e RJRU

Concluído este breve percurso pelas raízes da venda forçada no nosso ordenamento, importa agora analisar os contornos legislativos da figura tal como atualmente consagrada entre nós.

A venda forçada encontra-se prevista e regulada no art. 35º da LB e, em termos idênticos, no art. 160º do RJIGT⁵⁴, encontrando regulamentação específica nos arts. 62º e 63º do RJRU. Conforme já se referiu, o primeiro diploma a prever esta figura foi o RJRU, em 2009, seguido da LB, em 2014, e do RJIGT, em 2015.

O art. 35º da LB aponta, desde logo, os traços gerais da venda forçada. Nos termos do seu nº 1, *“os proprietários que não cumpram os ónus e deveres decorrentes de operação de regeneração prevista em plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal ou operação de reabilitação urbana podem ser sujeitos a venda forçada, nos termos da lei, em alternativa à expropriação, por motivo de utilidade pública”*, acrescentando o nº 2 que *“os edifícios em estado de ruína ou sem condições de habitabilidade, bem como as parcelas de terreno resultantes da sua demolição, podem ser sujeitos a venda forçada, nos termos da lei”*. Para além deste enquadramento, o art. 35º diz-nos ainda que (i) os adquirentes dos imóveis objeto de venda forçada estão vinculados aos mesmos ónus e deveres que os primitivos proprietários, no prazo e de acordo com a programação estipulados no ato de venda forçada, e, se não cumprirem essas obrigações, poderão ser sujeitos a expropriação ou poderá retomar-se o procedimento de venda forçada (nºs 3 e 4); (ii) a venda forçada só poderá ocorrer quando outros meios menos lesivos não sejam suficientes para assegurar a prossecução do interesse público em causa (nº 5); (iii) na falta de acordo do proprietário quanto ao valor do bem no âmbito do procedimento de venda forçada, é-lhe assegurado o valor de justa indemnização (nº 6).

⁵⁴ Com a aprovação do novo RJIGT, o legislador alargou o rol dos instrumentos execução dos planos municipais, tendo por referência a LB e os instrumentos que dela constam como instrumentos de política de solos. Introduziu, assim, alguma regulamentação sobre a forma como os bens do domínio público podem ser utilizados para a prossecução de políticas públicas de solo, bem como a reserva de solo para finalidades públicas, o direito de preferência, a demolição de edifícios, a concessão de utilização e exploração do domínio público, a expropriação por utilidade pública, a venda forçada, o arrendamento forçado, a estruturação da propriedade e o parcelamento do solo urbano.

O art. 160º do RJIGT faz uma previsão da venda forçada em termos idênticos à que é feita na LB. Nos termos do seu nº 1, estão sujeitos a venda forçada, em alternativa à expropriação, “*os bens imóveis necessários às operações de regeneração ou de reabilitação urbana, quando os respetivos proprietários não cumpram os ónus e deveres decorrentes de plano territorial*” (a.) e “*os edifícios em ruína ou sem condições de habitabilidade, bem como das parcelas de terrenos resultantes da sua demolição, nas situações previstas no regime jurídico da reabilitação urbana*” (b.). O nº 2 remete diretamente, relativamente ao procedimento a seguir, para os arts. 62º e 63º do RJRU e os nºs 3 e 4 praticamente reproduzem os nºs 3 e 4 do art. 35º da LB.

Os arts. 62º e 63º do RJIGT e o regime jurídico aí estabelecido serão analisados em pormenor no título seguinte.

Por fim, considerando que o RJRU prevê para a venda forçada uma tramitação semelhante à que está prevista para as expropriações por utilidade pública, seguindo de perto o CE, e remetendo o nº 10 do art. 62º do RJRU, a propósito da venda em hasta pública, para o RJPIP⁵⁵, também estes dois diplomas são de notar para um completo enquadramento legislativo

2.3. Enquadramento conceptual: uma opção política concretizada num regime jurídico

2.3.1. A política de reabilitação urbana

Estabelecidos que ficaram os traços gerais e os principais contornos legislativos da venda forçada, importa agora analisar detalhadamente o seu conceito e regime jurídico. Começamos esta análise com uma contextualização da venda forçada à luz da política de reabilitação urbana.

⁵⁵ O RJPIP estabelece (i) as disposições gerais e comuns sobre a gestão dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais; (ii) o regime jurídico da gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos; e (iii) os deveres de coordenação de gestão patrimonial e de informação sobre bens imóveis dos sectores públicos administrativo e empresarial, designadamente para efeitos de inventário (art. 1º).

O urbanismo, enquanto conjunto articulado de objetivos e de meios de natureza pública, com vista à ocupação, uso e transformação racional do solo⁵⁶, é uma política e simultaneamente o resultado de uma opção política.

As leis urbanísticas têm subjacentes várias ideias e objetivos de natureza política. Os planos municipais de ordenamento do território, por exemplo, traduzem objetivos políticos definidos anteriormente pelo município, dando forma às aspirações e aos desejos da comunidade. Saber se o crescimento da cidade deve ser incrementado ou limitado, se o município deve criar mais espaços verdes ou se deve apostar na reabilitação das áreas mais degradadas são opções de caráter primariamente político, decididas preferencialmente em momento anterior ao da redação do plano e nele corporizadas⁵⁷.

O mesmo sucede ao nível dos programas de ordenamento do território e das grandes políticas públicas de urbanismo. Embora o nosso ordenamento jurídico-constitucional rejeite, no domínio dos solos urbanos, a ideologia liberal, que não tem reservas quanto às virtualidades da propriedade privada dos solos urbanos e quanto aos benefícios do livre funcionamento do mercado e que defende, por consequência, a abstenção de intervenção da Administração Pública na correção de disfunções sociais que surjam no processo urbanizador e no aproveitamento do território, e a ideologia socialista, que prevê a nacionalização e a municipalização do solo urbano e a abolição da propriedade privada⁵⁸, o nosso Direito do Urbanismo adapta-se e é permeável às diferentes opções político-partidárias e às diferentes conjunturas políticas, económicas e sociais. Neste contexto, macro-urbanístico, é definida num primeiro momento uma política, uma orientação geral e, num segundo momento, procede-se à sua delimitação e concretização através de alterações legislativas ou através da aprovação de novos diplomas, de novos institutos jurídicos, de novas figuras.

Em consonância com as políticas de renovação e reabilitação urbana definidas pelas União Europeia, Portugal aprovou em 2004 o seu primeiro diploma sobre reabilitação urbana (DL n° 104/2004, de 7 de maio), nele consagrando um “*regime jurídico excecional de reabilitação de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística*” e definindo o regime jurídico das Sociedades de Reabilitação

⁵⁶ Cfr. F. ALVES CORREIA – Manual de..., Vol. I, p. 62.

⁵⁷ Cfr. *Idem*, p. 63.

⁵⁸ Cfr. *Idem*, pp. 797 e 798.

Urbana (SRU). Este diploma previa um conceito estrito de reabilitação urbana, firmado na recuperação do edificado, e tinha como objetivo a regulação de um modelo de gestão das intervenções de reabilitação urbana concentrado na constituição, funcionamento, atribuições e poderes das SRU. Este diploma viria a ser substituído pelo RJRU, que procedeu ao enquadramento normativo da reabilitação urbana ao nível programático, procedimental e de execução e estabeleceu um conceito amplo de reabilitação urbana ao conferir “*especial relevo não apenas à vertente imobiliária ou patrimonial da reabilitação, mas também à integração e coordenação da intervenção, salientando-se a necessidade de atingir soluções coerentes entre os aspetos funcionais, económicos, sociais, culturais e ambientais das áreas a reabilitar*”⁵⁹.

O RJRU definiu com clareza, no seu art. 3º, os objetivos da nova política de reabilitação urbana, designadamente (i) assegurar a reabilitação dos edifícios que se encontram degradados ou funcionalmente inadequados; (ii) reabilitar tecidos urbanos degradados ou em degradação; (iii) melhorar as condições de funcionalidade do parque imobiliário urbano e dos espaços não edificados; (iv) modernizar as infraestruturas urbanas; (v) promover a sustentabilidade ambiental, cultural, social e económica dos espaços urbanos; (vi) qualificar e integrar as áreas urbanas especialmente vulneráveis, promovendo a inclusão social e a coesão territorial; (vii) assegurar a igualdade de oportunidades dos cidadãos no acesso às infraestruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas, entre outros⁶⁰.

A reabilitação urbana tem vindo a assumir um particular relevo no âmbito das políticas urbanísticas, no sentido em que abraça uma nova lógica de ocupação do território e um novo paradigma de urbanismo: em vez de um *urbanismo de expansão*, que visa o alargamento exponencial dos perímetros urbanos e a consequente expansão irracional das infraestruturas no território, temos hoje um *urbanismo de contenção dos perímetros*, através do qual as necessidades urbanísticas são satisfeitas a partir de dois pressupostos: (i) a mobilização dos solos expectantes dentro dos perímetros urbanos, nos quais devem ser concretizados projetos que os considerem de forma global e integrada, fomentando-se um *urbanismo de colmatação*; e (ii) a utilização do edificado existente através da sua

⁵⁹ FERNANDO ALVES CORREIA – A Evolução do direito do urbanismo em Portugal entre 2006 e 2011, p. 11.

⁶⁰ Cfr. *Idem*.

reabilitação e da requalificação dos espaços públicos circundantes, incentivando-se um *urbanismo de reabilitação*^{61 62}.

Esta nova tendência do urbanismo, baseada num ideal contrário ao modelo de desenvolvimento urbanístico existente até à data, procura, por um lado, inverter os custos territoriais, financeiros, ambientais e sociais associados à expansão urbana das cidades e, por outro, consolidar e ocupar o edificado degradado através da sua reabilitação. Para garantir a eficácia deste novo modelo, o legislador apoiou a concretização das operações de reabilitação urbana em três pressupostos essenciais: (i) a programação pública das intervenções a efetuar, de acordo com a ordem de prioridades definida pela Administração em detrimento dos *timings* e oportunidade dos proprietários⁶³; (ii) a delimitação de áreas circunscritas de intervenção integrada (áreas de reabilitação urbana e unidades de intervenção ou de execução), no sentido em que o limite da propriedade de cada um não corresponde a uma unidade territorial ou edificatória apropriada para a concretização de intervenções urbanísticas racionais e integradas, e (iii) a promoção de parcerias entre privados e destes com a Administração e com terceiros na concretização das referidas operações e, de um modo geral, na concretização dos próprios planos⁶⁴. Em suma, o modelo de ocupação territorial que se ambiciona é sustentado pelos pilares da

⁶¹ FERNANDA PAULA OLIVEIRA – Novas Tendências do Direito do Urbanismo: de um urbanismo de expansão e de segregação a um urbanismo de contenção, de reabilitação urbana e de coesão, p. 71.

⁶² A origem dos problemas a que o novo paradigma urbanístico procura dar resposta está, essencialmente, na expansão irracional das infraestruturas urbanísticas pelo território, consequência de uma gestão urbanística assente essencialmente em planos diretores municipais desprovidos de orientações executórias (momento e termos da execução) e de avaliações dos meios financeiros para a concretização das opções neles previstas. Este tipo planeamento potenciou o surgimento casuístico, ao sabor das iniciativas dos promotores, de operações urbanísticas concretizadas nos limites da propriedade de cada um e de licenciamentos dispersos e desgarrados uns dos outros (ainda que conformes com os planos diretores municipais em vigor). Os planos limitaram-se a admitir a ocupação urbanística ao passo que os municípios adotavam uma atitude passiva, aguardando que os privados, de acordo com a sua própria ordem de prioridades, lhes apresentassem as suas concretas pretensões, geralmente circunscritas aos limites da propriedade de cada um (em regra fracionada e sem dimensões que permitam projetos potencializadores de um desenvolvimento urbano integrado), e limitando-se a licenciá-las desde que não contrariassem os planos. Em suma, a gestão urbanística ocorreu ao sabor da programação definida pelos privados e correspondeu ao licenciamento casuístico e fragmentado de operações urbanísticas cujo único requisito era a não violação dos planos em vigor. Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA – Programação e Execução das Operações de Reabilitação Urbana: Perspetiva Jurídica, pp. 120 e 121.

⁶³ A programação pública destas intervenções deve ser assegurada, em particular, pelos municípios e não passa apenas por estes definirem os *timings* e os termos das intervenções, antes identificando também o que importa concretizar de imediato, por ter prioridade absoluta, e aquilo que não interessa que ocorra de imediato ou que interessa que ocorra apenas em determinadas circunstâncias. Cfr. *Idem*, p. 121.

⁶⁴ Cfr. F. P. OLIVEIRA – Novas Tendências..., pp. 71 e 72.

programação pública, da promoção/condicionamento das operações urbanísticas a soluções de conjunto e da promoção de parcerias entre privados e Administração⁶⁵.

As operações de reabilitação urbana configuram a base deste regime legal e correspondem a um conjunto articulado de operações urbanísticas integradas (intervenção direta no território ou no edificado) a concretizar numa concreta área que, pelas suas características, surge configurada como área de reabilitação urbana. Tratando-se de verdadeiras operações urbanísticas, importa destacar o seguinte: (i) as operações de reabilitação urbana regem-se, também, pelo RJUE e integram uma noção genérica de *gestão urbanística*; (ii) não existindo gestão urbanística à margem dos planos, as operações de reabilitação urbana devem ser devidamente integradas nos instrumentos gestão territorial em vigor, cuja escala (diferente consoante estejamos a falar de um plano diretor municipal, de um plano urbanização ou de um plano de pormenor) fará depender o nível de conformidade dos projetos de reabilitação urbana; (iii) pode tornar-se necessário, ao mesmo tempo que se aprova uma operação de reabilitação urbana, proceder à alteração ou à revisão de um instrumento de planeamento territorial, em particular se as disposições destes instrumentos não forem as mais adequadas para enquadrar e disciplinar as operações de reabilitação urbana ambicionadas⁶⁶; (iv) as especificidades da operação de reabilitação urbana a realizar e o conteúdo dos instrumentos de planeamento territorial em vigor implicarão, em alguns casos, a necessidade de elaborar um plano de pormenor de reabilitação urbana^{67 68}.

Desta integração das operações de reabilitação urbana num conceito alargado de *gestão urbanística* resulta ainda a ideia de que estas operações deverão também ser assumidas como uma forma de cumprir a programação prevista nos instrumentos de planeamento territorial em vigor, especialmente no plano diretor municipal, devendo ser enquadradas nas opções de desenvolvimento urbano no município e integradas e

⁶⁵ Cfr. F. P. OLIVEIRA – Programação e Execução das..., p. 121.

⁶⁶ Cfr. F. P. OLIVEIRA/D. LOPES/C. ALVES – Regime Jurídico..., p. 94.

⁶⁷ Cfr. F. P. OLIVEIRA – Novas Tendências..., p. 73.

⁶⁸ Esta necessidade foi expressamente reconhecida nas alterações introduzidas ao RJRU pela Lei nº 32/2012, de 14 de agosto, concretamente no atual art. 16º, nos termos do qual “as operações de reabilitação urbana são aprovadas através de instrumento próprio ou de plano de pormenor de reabilitação urbana (...)”.

articuladas com as demais políticas urbanas municipais (políticas de habitação, ambientais, de proteção do património cultural, etc.)⁶⁹.

A integração das operações de reabilitação urbana na gestão urbanística normal confirma que o RJRU, na versão que lhe foi dada pelo DL n.º 307/2009, de 23 de outubro, não é mais um regime excecional, como acontecia com a versão anterior, mas sim um regime geral de intervenção no território que deve ser articulado com os restantes regimes de planeamento e gestão urbanística em vigor⁷⁰.

No que respeita aos instrumentos de execução das operações de reabilitação urbana, é possível distingui-los consoante esteja em causa a realização de operações urbanísticas sujeitas ao RJUE (como se referiu, as operações de reabilitação urbana, simples ou sistemáticas⁷¹, traduzem-se numa multiplicidade de operações urbanísticas que ficam sujeitas a este regime jurídico) ou a mobilização de instrumentos de política de solos. Assim, com base neste critério, temos, por um lado, uma execução com base nos instrumentos execução do RJUE e, por outro, uma execução por intermédio de instrumentos de política urbanística⁷².

Os instrumentos de execução previstos no RJUE são os procedimentos de controlo preventivo de operações urbanísticas (licenciamentos, admissão de comunicações prévias e autorizações de utilização), os procedimentos de controlo sucessivo das operações (inspeções e vistorias de fiscalização), as medidas de tutela da legalidade e a cobrança de taxas urbanísticas – previstos nos arts. 44.º e seguintes do RJRU. O regime aplicável às operações de reabilitação urbana é o previsto no RJUE para as operações urbanísticas,

⁶⁹ F. P. OLIVEIRA – Novas Tendências..., p. 74.

⁷⁰ Cfr. *Idem*, pp. 71 e 75.

⁷¹ As operações de reabilitação urbana poderão incidir sobre o edificado existente sob a forma de intervenções integradas dirigidas primordialmente à reabilitação de edifícios, correspondendo a *operações de reabilitação urbana simples*, ou, por outro lado, poderão incluir também obras de remodelação, beneficiação ou reabilitação dos sistemas de infraestruturas urbanas, de equipamentos e de espaços verdes de utilização coletivas existentes que se mostrem insuficientes ou degradados, ou na sua criação quando não existam, com vista à revitalização do tecido urbano. Estas segundas, que podem não estar associadas à reabilitação do edificado existente na zona, designam-se por *operações de reabilitação urbana sistemáticas* e estão sempre associadas a um programa de investimento público. Encontram-se ambas previstas e definidas no art. 8.º do RJRU. Cfr. F. P. OLIVEIRA/D. LOPES/C. ALVES – Regime Jurídico..., pp. 67 e 68.

⁷² Cfr. F. P. OLIVEIRA – Novas Tendências..., p. 96.

sem prejuízo das especificidades resultantes dos objetivos de reabilitação urbana que se pretendem alcançar⁷³.

Relativamente aos instrumentos de política urbanística, o RJRU enumera a imposição da obrigação de reabilitar e de obras coercivas, a empreitada única, a demolição de edifícios, o direito de preferência, o arrendamento forçado, a constituição de servidões, a expropriação, a venda forçada e a reestruturação de propriedade (os quatro últimos só podem ser mobilizados quando estejam em causa operações de reabilitação urbana sistemática)⁷⁴. Encontram-se previstos e regulados nos arts. 54º e seguintes do RJRU.

2.3.2. O regime jurídico da venda forçada – enquadramento

Depois desta trajetória pela política de reabilitação urbana, que nos permitiu avançar na análise da venda forçada, densifiquemos ainda mais este estudo esquadrinhando o respetivo regime jurídico.

A venda forçada é um instituto jurídico inovador no quadro dos instrumentos de política urbanística, designadamente no que respeita à intervenção da Administração Pública⁷⁵ quando os proprietários não cumpram os seus deveres urbanísticos, só podendo ser aplicado quando outros meios menos lesivos não sejam suficientes para assegurar a prossecução das finalidades de interesse público em causa.

Trata-se de uma forma de privação da propriedade privada, com efeitos similares aos da expropriação, mas alternativa a ela⁷⁶: o particular é desapropriado do seu bem,

⁷³ Cfr. F. P. OLIVEIRA – Programação e Execução das..., p. 148.

⁷⁴ Para além destes instrumentos, o RJRU prevê ainda a possibilidade de determinação do nível de conservação dos prédios urbanos (art. 65º), a identificação de prédios ou frações devolutos (art. 66º), o estabelecimento de taxas e compensações pelo município (art. 67º) e a constituição de fundos de compensação sempre que sejam adotados mecanismos de perequação compensatória no âmbito das operações de reabilitação urbana (art. 68º).

⁷⁵ Sem prejuízo das competências e atribuições específicas das entidades públicas responsáveis pelo procedimento de venda forçada, referimo-nos aqui, de forma geral, ao conjunto de pessoas coletivas públicas, integradas por serviços públicos que, numa comunidade politicamente organizada, desempenham tarefas de administração pública tendentes à satisfação, regular e contínua, das necessidades públicas de segurança e bem-estar, moral e material. Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA – Direito Administrativo, Administração Pública e Função Administrativa, p. 17.

⁷⁶ O artigo 62º, nº 1, do RJRU refere expressamente que a venda forçada poderá ter lugar “em alternativa à expropriação a que se alude no nº 2 do artigo anterior”, o qual prevê que “a entidade gestora

contra a sua vontade, mediante o pagamento de um preço nunca inferior ao de uma justa indenização, sendo o mesmo transmitido a título definitivo, em hasta pública, a quem fizer a melhor oferta e se obrigar a reabilitar o imóvel no prazo inicialmente fixado pela Administração⁷⁷. No fundo, a ideia subjacente a este instituto é a de que os proprietários que não realizem as obras ou os trabalhos ordenados sejam substituídos por outros que, sem prejuízo da sua utilização particular, estejam na disponibilidade de realizar a função social do direito de propriedade, reabilitando o imóvel⁷⁸. Com a criação deste instituto procurou-se, pois, obviar às insuficiências da expropriação, permitindo-se que o bem em causa seja colocado diretamente no mercado sem que haja necessidade de um ingresso prévio na esfera jurídica da entidade que promove a desapropriação⁷⁹, como sucede no caso das expropriações por utilidade pública.

Concretamente, com base no instituto da venda forçada, sempre que os proprietários de determinado imóvel não puderem ou não quiserem cumprir a sua obrigação de o reabilitar, a entidade gestora⁸⁰ poderá iniciar o processo de venda forçada, procedendo (caso o proprietário não venda o imóvel dentro dos prazos previstos nos RJRU) à venda do mesmo em hasta pública a quem oferecer melhor preço e se dispuser a cumprir a obrigação de reabilitação no prazo inicialmente estabelecido para o efeito (contado desde a data da respetiva arrematação). Este instituto procura afiançar que um qualquer terceiro, interessado na atividade e no negócio da reabilitação urbana, adquira o imóvel em causa ao proprietário em incumprimento, assegurando em determinado prazo a execução das obras de reabilitação necessárias, sendo esta a condição da referida venda.

Ainda que seja, como referimos, uma inovação no nosso ordenamento jurídico, a venda forçada não é uma criação original do nosso legislador. Na verdade, esta figura já se encontrava prevista, num formato semelhante, no ordenamento jurídico espanhol: a “*Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo*” estabelece, nos seus arts. 31º e 32º, um conjunto de medidas de que dispõe a Administração em caso de incumprimento dos deveres

pode ainda promover a expropriação por utilidade pública de edifícios e de frações se os respetivos proprietários não cumprirem a obrigação de promover a sua reabilitação, na sequência de notificação emitida nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 55.º, ou responderem à notificação alegando que não podem ou não querem realizar as obras e trabalhos ordenados”.

⁷⁷ Cfr. F. P. OLIVEIRA/D. LOPES/C. ALVES – Regime Jurídico..., p. 254.

⁷⁸ Cfr. F. P. OLIVEIRA – Novas Tendências..., p. 103.

⁷⁹ Cfr. F. P. OLIVEIRA/D. LOPES/C. ALVES – Regime Jurídico..., p. 254

⁸⁰ Entidade responsável pela gestão e coordenação da operação de reabilitação urbana relativa a uma área de reabilitação urbana (art. 2º, e., do RJRU).

básicos do proprietário do solo, inerentes à função social do direito de propriedade, referindo-se o art. 31º, em concreto, à expropriação, à venda e à substituição forçadas. Nos termos do nº 1 do referido art. 31º, “*o incumprimento das obrigações de construção ou de reabilitação previstas nesta Lei dará direito à expropriação por incumprimento da função social da propriedade ou à aplicação do regime de venda ou de substituição forçadas, sem prejuízo de a legislação sobre ordenamento do território e urbanismo poder estabelecer outras consequências*” (tradução nossa). Este artigo refere-se a um incumprimento genérico dos deveres de edificar e de reabilitar, não detalhando os casos concretos de incumprimento nem os prazos a que estão sujeitos os procedimentos em questão, pelo que deverão ser as Comunidades Autónomas (unidades territoriais em que se encontra dividido o território espanhol, com autonomia administrativa e legislativa) a estabelecer os parâmetros específicos que determinam a aplicação do regime da venda ou da substituição forçadas⁸¹.

Entre nós, a venda forçada surge enquadrada no conjunto estruturado de instrumentos de política urbanística previsto no RJRU, articulando-se com a imposição da obrigação de reabilitar e de obras coercivas⁸² e com o arrendamento forçado. Vejamos: (i) nos termos do art. 55º do RJRU, a entidade gestora pode impor ao proprietário a obrigação de reabilitação do edifício ou fração, impondo um prazo para a conclusão das obras ou trabalhos necessários à restituição das características de desempenho e segurança funcional, estrutural e construtiva do edifício⁸³; (ii) em caso de incumprimento, a entidade gestora pode tomar a posse administrativa do edifício ou da fração para a execução daquelas obras, aplicando-se o disposto nos arts. 107º e 108º do RJUE; (iii) se estiver em causa uma operação de reabilitação urbana sistemática, sublinhe-se, e se os princípios da

⁸¹ Na substituição forçada não se verifica, ao contrário do que sucede na venda forçada, a perda do direito de propriedade sobre o imóvel, mas sim do direito de nele construir. Nestes casos, é adjudicada a um terceiro (público ou privado) a construção de um imóvel em regime de propriedade horizontal, atribuindo-se-lhe depois um determinado número de frações.

⁸² Cfr. F. P. OLIVEIRA/D. LOPES/C. ALVES – Regime Jurídico..., p. 233: “*A obrigação de reabilitar e de realização de obras coercivas, prevista no artigo 55º, é uma peça essencial na engrenagem do diploma. É em virtude dela que se afere se os proprietários pretendem levar a cabo as obras de reabilitação ou se é necessário avançar para a adoção de medidas de cariz autoritário e impositivo*”.

⁸³ Esta regra, que abrangia todos os edifícios e frações, passou dizer respeito apenas aos edifícios e frações com níveis de conservação 1 ou 2 (de acordo com o art. 65º) com as alterações introduzida ao RJRU pela Lei nº 32/2012, de 14 de agosto. Esta limitação da obrigação de reabilitação às situações mais gravosas não significa que os proprietários fiquem dispensados de dar cumprimento às exigências de conservação dos seus imóveis, mas antes que o recurso à expropriação e à venda forçada passa a verificar-se apenas em situações limite, de clara violação dos interesses públicos urbanísticos. Cfr. *Idem*, p. 235.

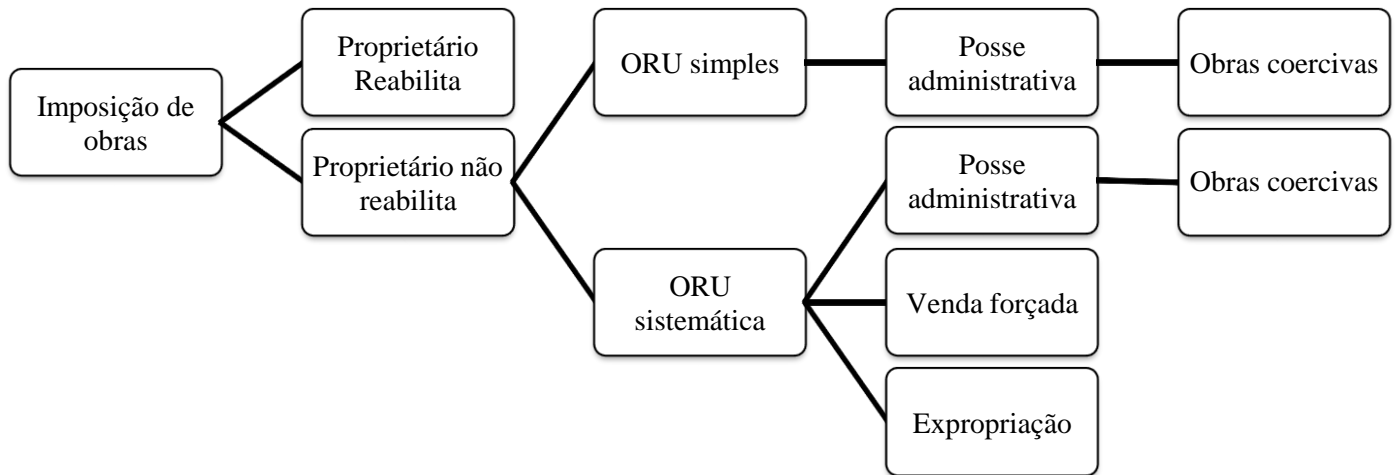
necessidade, da adequação e da proporcionalidade em sentido estrito assim o justificarem, a entidade gestora pode, em alternativa às obras coercivas⁸⁴, recorrer aos regimes da expropriação ou da venda forçada (arts. 61º e 62º do RJRU).

Nos termos do art. 59º, nº 1, do RJRU, caso a entidade gestora realize, por via do incumprimento do proprietário, as obras que lhe foram impostas coercivamente e se este, no prazo de quatro meses, não ressarcir integralmente as despesas incorridas pela entidade gestora ou não der de arrendamento o edifício ou a fração por um prazo mínimo de cinco anos, afetando as rendas ao ressarcimento daquelas despesas, a entidade gestora pode arrendá-lo, através de concurso público, por um prazo de cinco anos (renovável nos termos do art. 1096º do CC). Até 2012, o proprietário podia opor-se à celebração deste contrato de arrendamento forçado requerendo a venda forçada ou a expropriação do edifício ou fração, sendo o valor das despesas com as obras realizadas deduzido à quantia a entregar ao proprietário a título de justa indemnização. Esta solução encontrava-se prevista no nº 2 do art. 59º do RJRU, que entretanto foi revogado pela Lei nº 32/2012, de 14 de agosto, deixando assim de estar prevista a expropriação ou a venda forçada a solicitação do interessado⁸⁵.

⁸⁴ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, DULCE LOPES e CLÁUDIA ALVES consideram que não existe uma relação de alternatividade entre a realização de obras coercivas e a expropriação e a venda forçada, ao contrário do que parece decorrer do art. 55º, nº 3, do RJRU (“*a entidade gestora pode, em alternativa à aplicação do regime de obras coercivas (...)*”): a expropriação e a venda forçada só devem intervir quando, por exemplo, o valor das obras coercivas for muito elevado, próximo do valor da justa indemnização, e o imóvel não estiver a ser utilizado e a utilização projetada para o mesmo não corresponder à pretendida pelo proprietário. Cfr. *Idem*, p. 234.

⁸⁵ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, DULCE LOPES e CLÁUDIA ALVES entendem que, neste caso, ao contrário do que parecia decorrer da lei, a venda forçada e a expropriação poderiam ser utilizadas ainda que estivesse em causa uma operação de reabilitação urbana simples (só em primeira linha seria recusada a utilização dos instrumentos da venda forçada e da expropriação neste tipo de operações). De acordo com este entendimento, o quadro que existia era o seguinte: (i) à semelhança do que se continua a verificar, só é possível recorrer-se à venda forçada no âmbito de operações de reabilitação urbana sistemática em alternativa à realização de obras coercivas e quando esta se revele um meio necessário, adequado e proporcional para atingir os fins de reabilitação urbana pretendidos (quando o proprietário não reabilite o imóvel depois de notificado, quando a realização de obras coercivas não seja viável e quando o interesse público da reabilitação urbana se sobreponha ao direito de propriedade privada); (ii) poderia ser ainda o próprio proprietário a requerer a aplicação deste instituto como forma de oposição ao arrendamento forçado, sendo que nestes casos o uso da venda forçada não seria exclusivo das operações de reabilitação urbana sistemáticas, estendendo-se também às operações de reabilitação urbana simples. Com a revogação do nº 2 do art. 59º do RJRU, esta questão deixou de se colocar. Cfr. F. P. OLIVEIRA – Programação e Execução das..., p. 152; F. P. OLIVEIRA/D. LOPES/C. ALVES – Regime Jurídico..., pp. 235 e 254.

O esquema seguinte⁸⁶ ilustra o quadro jurídico descrito:



1. Articulação da venda forçada com a imposição da obrigação de reabilitar e de obras coercivas.

FERNANDA PAULA OLIVEIRA entende que, ainda que também esteja prevista na LB e no RJIGT, a venda forçada está limitada ao regime da reabilitação urbana, revelando a letra da lei alguma incongruência quando diz, no nº 2 do art. 160º do RJIGT, que “o procedimento de venda forçada obedece ao disposto nos artigos 62º e 63º do regime jurídico da reabilitação urbana, com as necessárias adaptações”. Defende a autora que, estando a venda forçada limitada à reabilitação urbana e não conhecendo outro âmbito de aplicação além deste, os artigos 62º e 63º do RJRU aplicam-se integralmente nesta sede e sem qualquer adaptação⁸⁷.

JOSÉ VIEIRA FONSECA defende uma posição contrária, afirmando que, ainda que o art. 35º da LB só prescreva (nos seus nºs 1 e 2, que correspondem, grosso modo, às als. a. e b. do nº 1 do art. 160º do RJIGT) dois tipos de situações em que é admissível recorrer à figura da venda forçada, o art. 16º da LB, sob a epígrafe “Imposição da realização de operações urbanísticas”, vem ampliar consideravelmente o âmbito de aplicação desta

⁸⁶ F. P. OLIVEIRA/D. LOPES/C. ALVES – Regime Jurídico..., p. 234.

⁸⁷ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado, p. 463.

figura, ao referir-se a ela no seu nº 2. De acordo com este preceito, poderá recorrer-se à venda forçada “*em todas as situações em que o proprietário não cumpre ou se oponha à determinação da administração pública no sentido de ser realizada uma operação urbanística necessária à execução de um plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal, incluindo-se aí, nomeadamente, a obrigação de nele construir, de conservar, reabilitar e demolir as construções e edificações que nele existam ou de as utilizar em conformidade com o previsto em plano territorial*”⁸⁸.

Deste modo, contrariamente ao que é afirmado por FERNANDA PAULA OLIVEIRA, JOSÉ VIEIRA FONSECA entende que a venda forçada não se circunscreve às operações de regeneração ou reabilitação urbanas ou aos edifícios em situações de ruína e sem condições de utilização, sendo suficiente que a Administração imponha ao proprietário a realização de uma operação urbanística necessária à execução de um plano territorial e este não a cumpra ou se oponha a ela. JOSÉ VIEIRA FONSECA conclui afirmando que “*as operações urbanísticas necessárias à execução dos planos territoriais são de utilidade pública e, para o efeito, a administração pública pode recorrer às expropriações ou às vendas forçadas necessárias para assegurar a respetiva execução*”⁸⁹. Parece-nos que esta é a melhor leitura a fazer do quadro legislativo em análise: primeiro, porque se assim não fosse seria incompreensível a previsão do art. 16º da LB; segundo, porque a letra deste artigo parece-nos clara em relação à posição que sufragamos.

Por fim, note-se que a venda objeto deste estudo não se confunde de modo algum com a venda do processo executivo, prevista nos arts. 811º e seguintes do CPC, embora também esta seja designada jurisprudencial e doutrinariamente, muitas vezes, como venda forçada ou venda coativa e ambas sejam consequência de uma situação de incumprimento⁹⁰. Para além destas semelhanças, realçamos ainda que ambos os institutos

⁸⁸ JOSÉ VIEIRA FONSECA – A Lei de Bases dos Solos, do Ordenamento do Território e do Urbanismo é uma lei de bases das expropriações por utilidade pública?, pp. 222 e 223.

O autor considera que o âmbito da venda forçada vai além da previsão do art. 16º da LB, sendo possível recorrer a ela sempre que se verifique uma utilidade pública expropriante (sustenta esta posição na ideia de que a venda forçada é uma expropriação a favor de entidades privadas).

⁸⁹ *Idem*, p. 223.

⁹⁰ No caso da venda executiva está em causa uma obrigação que não foi voluntariamente cumprida, o que levou a que o credor exigisse judicialmente o seu cumprimento; se o credor (exequente) não for pago por outra das formas admitidas legalmente, sê-lo-á pelo produto da venda dos bens do devedor (executado). No caso da venda forçada, como já se referiu, está em causa o incumprimento do dever do proprietário de, num primeiro momento, realizar as obras necessárias à manutenção e à conservação do seu imóvel e de, num segundo momento, assegurar e custear a sua reabilitação.

partilham uma mesma dúvida quanto à sua natureza jurídica: são atos de direito privado ou de direito público? De facto, ainda que o bem continue, até à venda, a pertencer ao proprietário (que, no caso da venda executiva, é o executado), quem aliena é o Estado, não em representação do proprietário, mas sim no exercício de um poder de alienação de direito público que não se confunde com o poder de alienação do titular do direito de propriedade. Não se pode dizer que o Estado expropria – no caso da venda executiva, com a penhora – o proprietário incumpridor do seu poder de alienação uma vez que o poder do Estado é um poder de autoridade originário e não um poder derivado do do proprietário. O ato voluntário do vendedor surge assim substituído por um ato de autoridade pelo qual o Estado vende em nome próprio, sobrepondo-se ao proprietário.

Por outro lado, do lado do comprador não se pode ver a venda apenas sob a perspectiva da determinação do sujeito a favor de quem ela deve operar, uma vez que a sua vontade é determinante e releva como a de qualquer outro comprador no campo do direito privado. Também a natureza originária do poder de alienação do Estado não descarateriza a natureza derivada do ato de aquisição, baseado na titularidade do direito transmitido⁹¹.

Quanto a esta questão, JOSÉ LEBRE DE FREITAS, analisando-a no contexto da venda executiva, entende que esta deve ser caracterizada como “*um contrato especial de compra e venda com características de ato de direito público*”⁹². Entendemos que a venda forçada deverá ser entendida de igual modo, isto é, como um contrato de compra e venda de direito privado, com características de *ato* de direito público, mas não como um contrato administrativo. Aliás, considerando que se trata de uma compra e venda entre privados, este contrato nunca poderia ser qualificado como contrato administrativo: nos termos do art. 1º, nº 6, do CCP, “*reveste a natureza de contrato administrativo o acordo de vontades, independentemente da sua forma ou designação, celebrado entre contraentes públicos e co-contratantes ou somente entre contraentes públicos (...)* – neste contexto, nenhum dos contraentes é público⁹³”.

⁹¹ Cfr. JOSÉ LEBRE DE FREITAS – A Ação Executiva à luz do Código de Processo Civil de 2013, pp. 400 e 401.

⁹² *Idem*, p. 401.

⁹³ O art. 3º do CCP enuncia as diferentes entidades que são consideradas contraentes públicos.

2.3.3. O procedimento de venda forçada

Sendo uma “*sucessão ordenada de atos e formalidades relativos à formação, manifestação e execução da vontade dos órgãos da Administração Pública*” (art. 1º, nº 1, do CPA), o procedimento de venda forçada é um procedimento administrativo e, por isso, é-lhe aplicável o CPA, designadamente as regras de contagem de prazos previstas nos seus arts. 86º e seguintes. Conforme se referiu, não revestindo a compra e venda em apreço a natureza de contrato administrativo, nem tão-pouco de contrato público⁹⁴, não será aplicável *in casu* o CCP. Aliás, tratando-se de uma compra e venda, nunca seria aplicável o CCP, uma vez que o seu art. 4º, nº 2, c), prevê expressamente que este diploma não se aplica aos “*contratos de compra e venda, de doação, de permuta e de arrendamento de bens imóveis ou contratos similares*”.

No que respeita à sua tramitação, o procedimento de venda forçada inicia-se com a resolução de promoção da venda forçada, emitida pela entidade gestora, a qual, devidamente fundamentada, mencionará a causa da utilidade pública, a norma habilitante, os bens objeto da venda forçada, os proprietários abrangidos e uma previsão do preço justo (art. 62º, nº 4, do RJRU). Devidamente notificado, o proprietário poderá, no prazo de vinte dias, vender o edifício ou a fração a terceiro ou apresentar à entidade gestora contraproposta acompanhada de relatório elaborado por perito à sua escolha (art. 62º, nº 5, do RJRU).

Se optar por vender o edifício ou fração a terceiro, o proprietário deverá notificar a entidade gestora da sua intenção de alienar o imóvel, identificando o comprador de modo a que esta o possa informar, no prazo de cinco dias, da obrigação de reabilitação que a aquisição implica e do regime que lhe é aplicável; a alienação só poderá ocorrer depois de o comprador ter sido notificado (art. 62º, nº 6, do RJRU). Se optar por apresentar contraproposta à entidade gestora (acompanhada de relatório elaborado por perito à sua escolha), se o valor da contraproposta for superior ao valor base do edifício

⁹⁴ Nos termos do art. 1º, nº 2, do CPP, são contratos públicos aqueles que, independentemente da sua designação e natureza, sejam celebrados pelas entidades adjudicantes referidas no art. 2º daquele diploma.

O CCP aplica-se apenas aos contratos celebrados pelas entidades adjudicantes no desenvolvimento da respetiva gestão pública e não aos contratos que essas entidades celebrem no exercício da sua gestão privada. Esta ideia resulta desde logo do art. 3º, nº 2, do CPP, que considera contraentes públicos quaisquer entidades, públicas ou privadas, que celebrem contratos no exercício de funções materialmente administrativas, ou seja, no exercício de funções públicas e com os respetivos poderes de autoridade. Cfr. JORGE ANDRADE DA SILVA – Código dos Contratos Públicos Comentado e Anotado, p. 42.

ou fração resultante da avaliação, aplica-se o disposto no art. 63º, n.ºs 2 a 5, passando o valor base da venda em hasta pública a ser o valor fixado nos termos das referidas disposições (art. 62º, n.º 7, do RJRU).

Se o proprietário estiver de acordo com o valor proposto pela entidade gestora ou não apresentar qualquer contraproposta, a entidade gestora poderá iniciar o procedimento de venda em hasta pública (art. 62º, n.º 8, do RJRU). Neste caso, terminado o procedimento de venda em hasta pública, a entidade gestora entrega ao proprietário o produto da venda (art. 63º, n.º 1, do RJRU).

A decisão de início do procedimento de venda em hasta pública é notificada ao interessado por carta ou ofício sob registo com aviso de receção (art. 17º, n.º 1, do CE *ex vi* art. 62º, n.º 9, a., do RJRU) e publicitada em jornais (jornais nacionais, diários ou semanários, de grande circulação ou em jornal local ou distrital) ou através da afixação de editais no serviço de finanças e na junta de freguesia da área de localização do imóvel, no próprio imóvel e noutros locais que, em face das circunstâncias concretas, sejam considerados convenientes (art. 87º, n.º 1, do RJPIP *ex vi* art. 62º, n.º 9, b., do RJRU)⁹⁵.

A venda em hasta pública segue o procedimento previsto nos arts. 88º e seguintes do RJPIP, com as devidas adaptações (art. 62º, n.º 10, do RJRU).

As propostas a apresentar deverão indicar um valor para arrematação do imóvel superior ao valor base de licitação e ser acompanhadas de um cheque de valor correspondente a 5% do valor base (art. 89º, n.ºs 1 e 2, do RJPIP), deverão ser apresentadas em sobrescrito fechado (art. 89º, n.º 3, do RJPIP) e podem ser entregues pessoalmente ou enviadas por correio registado (art. 89º, n.º 4, do RJPIP).

A praça inicia-se com a abertura das propostas recebidas, licitando-se a partir do valor da proposta mais elevada ou, se não existirem propostas ou propostas válidas, a partir do valor base de licitação anunciado (art. 91º, n.º 1, do RJPIP), em lanços mínimos fixados pela comissão⁹⁶ não inferiores a 1% (art. 91º, n.º 2, do RJPIP), e a licitação só

⁹⁵ Os anúncios devem conter a identificação e a localização do imóvel, o valor base de licitação, os impostos e outros encargos e despesas devidos, as modalidades de pagamento admitidas, o local e a data limite para a apresentação de propostas, o local/hora/data da praça e a indicação de outros elementos considerados relevantes (art. 87º, n.º 2, do RJPIP *ex vi* art. 62º, n.º 9, b., do RJRU).

⁹⁶ A praça é dirigida por uma comissão, composta por três funcionários, sendo presidente o de categoria superior (art. 88º, n.º 1, do RJPIP).

termina quando o presidente da comissão anunciar três vezes a proposta mais alta e se esta não for coberta (art. 91º, nº 3, do RJPIP). De seguida, há lugar ao exercício de eventuais direitos de preferência⁹⁷ e, apresentando-se a preferir mais de uma pessoa com igual direito, reabre-se nova licitação entre elas, nos termos do nº 4 do art. 91º (art. 91º, nº 5, do RJPIP). Terminada definitivamente a licitação, a comissão adjudica provisoriamente o imóvel a quem tenha oferecido o preço mais elevado (art. 92º, nº 1, do RJPIP).

O adjudicatário provisório deverá pagar imediatamente 5% do valor da adjudicação ou de outro montante superior previamente fixado, declarando, caso seja admitido, se opta pelo pagamento em prestações, indicando o respetivo plano de pagamento e informando se o imóvel é para pessoa a designar, a qual deverá identificar no prazo de cinco dias (art. 92º, nº 2, do RJPIP). Se tiver apresentado proposta nos termos do art. 89º, pagará apenas a diferença entre o valor referido no nº 2 do art. 92º e o valor da proposta, caso este seja inferior àquele (art. 92º, nº 3, do RJPIP). Havendo pagamento a pronto, a quantia remanescente deverá ser paga no prazo de 30 dias a contar da data da notificação da adjudicação definitiva (art. 94º, nº 1, do RJPIP); acordando-se o pagamento a prestações, a quantia remanescente deverá ser paga nos termos do plano de pagamentos fixado (art. 94º, nº 2, do RJPIP). O incumprimento pelo adjudicatário destas obrigações de pagamento implica a perda de quaisquer direitos adquiridos sobre o imóvel e das importâncias já entregues (art. 94º, nº 3, do RJPIP).

A aquisição em hasta pública é titulada pelo auto de arrematação (título bastante para a inscrição da aquisição a favor do adjudicatário no registo predial)⁹⁸ e obriga à inscrição no registo predial de um ónus de não alienação e oneração, o qual apenas poderá ser cancelado através da exibição de uma certificação pela entidade gestora de que estão concluídas as obras (art. 62º, nº 11, do RJRU).

Caso o arrematante ou o adquirente não iniciem as obras de reabilitação decorridos seis meses da arrematação ou da aquisição ou as não concluem no prazo contratualizado para o efeito, a entidade gestora deverá proceder à respetiva expropriação ou retomar o

⁹⁷ Podem participar na hasta pública todos os interessados, incluindo os eventuais titulares de direito de preferência (art. 90º do RJPIP).

⁹⁸ O auto de arrematação é elaborado no fim da hasta pública (art. 92º, nº 4, do RJPIP), competindo, neste caso, à entidade gestora a decisão de adjudicação definitiva (art. 92º, nº 5, do RJPIP).

procedimento de venda forçada, dando conhecimento dessa decisão ao primitivo proprietário (art. 62º, nº 12, a., do RJRU). Neste caso, o arrematante ou o adquirente não terá direito a receber um valor que exceda o montante que despendeu na aquisição do edifício ou fração, revertendo o excesso a favor do primitivo proprietário (art. 62º, nº 12, b., do RJRU).

O regime da venda forçada compreende ainda outras especificidades que importam referenciar: (i) no caso de imóveis constituídos em propriedade horizontal, apenas poderão ser objeto de venda forçada as frações autónomas (ou as partes passíveis de serem constituídas em frações autónomas) necessárias à realização da obrigação de reabilitar, financiando-se as obras do imóvel com a venda forçada destas e permanecendo a propriedade das restantes na titularidade do respetivo proprietário ou proprietários (art. 62º, nº 2, do RJRU)⁹⁹; (ii) a entidade gestora e o município têm direito de preferência na alienação do imóvel em hasta pública (art. 62º, nº 3, do RJRU); (iii) caso a hasta pública fique deserta, não comparecendo licitante que arremate o bem em causa, a entidade gestora deverá adquiri-lo, pagando o preço pelo qual o mesmo foi avaliado¹⁰⁰, e reabilitando-o por sua conta dentro do prazo inicialmente fixado, contado desde a data da realização da hasta pública, sob pena de reversão para o primitivo proprietário nos termos do Código das Expropriações (art. 62º, nº 13, do RJRU)¹⁰¹.

2.3.4. Impugnação administrativa e contenciosa e proteção do adquirente de boa-fé

O RJRU nada diz quanto às formas de impugnação, administrativa ou contenciosa, do procedimento de venda forçada nem indica qual o ato ou norma a impugnar. Considerando que a aprovação de uma operação de reabilitação urbana sistemática

⁹⁹ Também aqui estão bem presentes as ideias de proporcionalidade e adequação: a entidade gestora só pode proceder à venda forçada das frações necessárias para custear as obras de reabilitação do imóvel, mantendo-se o direito de propriedade quanto às restantes. Cfr. F. P. OLIVEIRA/D. LOPES/C. ALVES – Regime Jurídico..., p. 254.

¹⁰⁰ Esta avaliação é a indicada em sede de resolução de promoção de venda forçada, na medida em que é o único valor oficial até ao momento no âmbito do processo administrativo. Cfr. *Idem*, p. 259.

¹⁰¹ Importa ajustar o direito de reversão previsto no CE à venda forçada, concretamente no que respeita aos prazos para requerer a reversão do bem. De facto, importa aqui o prazo fixado inicialmente para a operação de reabilitação, variável consoante cada caso, e não um prazo rígido de dois anos, como sucede no caso das expropriações por utilidade pública. Cfr. *Idem*.

constitui causa de utilidade pública para efeitos de expropriação e de venda forçada dos imóveis existentes na respetiva área (art. 32º do RJRU) e que as operações de reabilitação urbana sistemáticas são enquadradas por um programa estratégico de reabilitação (art. 8º, nº 4, do RJRU), parece-nos, numa primeira leitura, que o proprietário que pretenda travar o procedimento de venda forçada deverá impugnar esse programa estratégico de reabilitação urbana¹⁰². Uma segunda opção seria impugnar o ato administrativo que concretiza e que efetiva a sujeição ao procedimento de venda forçada – a resolução de promoção de venda forçada (art. 62º, nº 4, do RJRU) –, uma vez que a utilidade pública reconhecida ao imóvel no programa estratégico de reabilitação urbana não pressupõe *per si* a utilização deste instrumento¹⁰³. Vejamos.

Quanto à possibilidade de impugnação administrativa do programa estratégico de reabilitação urbana, importa referir que, nos termos do art. 147º, nº 1, do CPA, os interessados (os titulares de posições jurídicas substantivas) têm o direito de requerer à Administração a modificação, suspensão, revogação e declaração de ilegalidade dos regulamentos administrativos diretamente lesivos dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos. A revogação e a declaração administrativa de ilegalidade eliminam os efeitos do regulamento (no caso desta última, com efeitos retroativos), a suspensão trava provisoriamente os seus efeitos e a modificação conserva esses efeitos, embora alterados na medida em que se modificou o objeto do regulamento¹⁰⁴. Realce-se, contudo, que este direito não compreende todos os regulamentos administrativos, restringindo-se àqueles que lesam diretamente os direitos e os interesses legalmente protegidos dos requerentes. Ora, o programa estratégico de reabilitação urbana, na medida em que apenas reconhece *indiretamente* a utilidade pública dos imóveis objeto da operação de reabilitação urbana sistemática, não lesa diretamente quaisquer direitos ou interesses legalmente protegidos dos proprietários, pelo que não poderão os mesmos, nos termos do art. 147º do CPA, impugná-lo administrativamente.

¹⁰² O programa estratégico de reabilitação urbana é, quanto à sua natureza jurídica, um regulamento administrativo: norma jurídica geral e abstrata que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visa produzir efeitos jurídicos externos (art. 135º do CPA).

¹⁰³ Esta utilidade pública não é uma declaração de utilidade pública em sentido técnico-jurídico, pressupondo apenas o reconhecimento da utilidade pública das intervenções dirigidas à reabilitação urbana naquela área e abrangendo prédios que individualmente não serão objeto de expropriação ou de venda forçada, mas que são necessários à salvaguarda do património urbano. Cfr. F. P. OLIVEIRA/D. LOPES/C. ALVES – Regime Jurídico..., p. 153.

¹⁰⁴ Cfr. LUIZ S. CABRAL DE MONCADA – Código do Procedimento Administrativo Anotado, p. 513.

Não podendo impugnar administrativamente o programa estratégico de reabilitação urbana, o proprietário poderia, contudo, impugná-lo contenciosamente por via de uma ação administrativa a propor nos Tribunais Administrativos e Fiscais, nos termos dos arts. 37º, nº 1, d), e 72º e seguintes do CPTA e do art. 4º, nº 1, b), do ETAF.

No que respeita aos pressupostos concretos da impugnação de normas regulamentares, o CPTA prevê, no seu art. 73º, a existência de três pedidos ou meios impugnatórios distintos: a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral (nº 1), a declaração de ilegalidade com efeitos circunscritos ao caso (nº 2) e a desaplicação (nº 3).

A declaração de ilegalidade com força obrigatória geral é uma forma de controlo abstrato e principal, com efeitos *erga omnes*, de normas administrativas imediatamente operativas, visando eliminá-las do ordenamento jurídico com fundamento na sua ilegalidade¹⁰⁵. Pode ser pedida por quem seja diretamente prejudicado pela vigência da norma ou possa vir previsivelmente a sê-lo em momento próximo (neste caso, independentemente da prática de ato concreto de aplicação), pelo Ministério Público e por pessoas e entidades nos termos do nº 2 do art. 9º do CPTA, bem como pelos presidentes de órgãos colegiais, em relação a normas emitidas pelos respetivos órgãos (art. 73º, nº 1, do CPTA). No caso do programa estratégico de reabilitação, conforme se referiu, a sua aprovação não prejudica diretamente os proprietários nem determina que os mesmos venham a ser necessariamente submetidos a um procedimento de venda forçada.

A declaração de ilegalidade com efeitos circunscritos ao caso encontra-se prevista no art. 73º, nº 2, que prevê que *“quem seja diretamente prejudicado ou possa vir previsivelmente a sê-lo em momento próximo pela aplicação de norma imediatamente operativa que incorra em qualquer dos fundamentos de ilegalidade previstos no nº 1 do art. 281º da Constituição da República Portuguesa pode obter a desaplicação da norma, pedindo a declaração de ilegalidade com efeitos circunscritos ao caso concreto”*. Sem prejuízo de a aplicabilidade desta norma se circunscrever aos vícios do nº 1 do art. 281º da CRP, também aqui não está em causa um prejuízo direto para o proprietário ou a previsão de que esse prejuízo se venha a verificar num momento próximo. Assim, também este meio impugnatório não tem aplicação no nosso caso.

¹⁰⁵ Cfr. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ – O controlo judicial do exercício do poder regulamentar no Código de Processo nos Tribunais Administrativos revisto, p. 506.

A desaplicação, por seu lado, é um meio de controlo concreto e incidental da ilegalidade de normas regulamentares mediatamente operativas no âmbito de ação dirigida à impugnação dos respetivos atos administrativos de aplicação¹⁰⁶. Encontra-se prevista no art. 73º, nº 3, do CPTA, que prevê que *“quando os efeitos de uma norma não se produzam imediatamente, mas só através de um ato administrativo de aplicação, o lesado, o Ministério Público ou qualquer das pessoas e entidades nos termos do n.º 2 do artigo 9.º podem suscitar a questão da ilegalidade da norma aplicada no âmbito do processo dirigido contra o ato de aplicação a título incidental, pedindo a desaplicação da norma”*. Parece-nos que este deverá ser o meio impugnatório a empregar no caso do programa estratégico de reabilitação urbana, uma vez que este programa não tem, quanto à venda forçada, uma imediata produção de efeitos, sendo sempre necessária, para cada imóvel e proprietário, a emissão de um ato administrativo que decida a aplicação efetiva do instrumento.

Assim sendo, o proprietário que pretenda reagir contra o procedimento de venda forçada deverá impugnar a resolução de promoção da venda forçada, prevista no nº 4 do art. 62º do RJRU, invocando a sua nulidade ou anulabilidade nos termos dos arts. 161º e seguintes do CPA e/ou suscitando nessa ação a ilegalidade do programa estratégico de reabilitação urbana, designadamente da norma que preveja a operação de reabilitação urbana sistemática e a respetiva área ou que determine a utilidade pública dos imóveis por ela abrangidos (art. 73º, nº 3, do CPTA).

Sendo a resolução de promoção da venda forçada ou a utilidade pública do imóvel para efeitos de venda forçada inválidas, essa invalidade afetará todos os atos subsequentes¹⁰⁷, incluindo a venda em hasta pública e a adjudicação do imóvel ao seu novo proprietário (à semelhança do que sucede quando, no âmbito de uma expropriação, é impugnada a declaração de utilidade pública). Importa, pois, considerar a posição deste novo proprietário, que adquiriu o imóvel de boa-fé, na convicção e no pressuposto de que essa aquisição era válida.

¹⁰⁶ Cfr. *Idem*, p. 519.

¹⁰⁷ Nos termos do art. 162º, nº 1, do CPA, *“o ato nulo não produz quaisquer efeitos jurídicos, independentemente da declaração de nulidade”*. Nos termos do art. 163º, nº 2, do mesmo diploma, *“o ato anulável produz efeitos jurídicos, que podem ser destruídos com eficácia retroativa se o ato vier a ser anulado por decisão proferida pelos tribunais administrativos ou pela própria Administração”*.

Entendemos que nestas situações poderá aplicar-se o regime da modificação do objeto do processo ou da antecipação da sentença por causa legítima de inexecução, previsto no art. 45º do CPTA¹⁰⁸. Este mecanismo, aplicável às ações administrativas em que seja formulado, direta ou indiretamente, um pedido de condenação da Administração, consiste em antecipar um juízo de existência de uma causa legítima de inexecução para a fase declarativa do processo. Deste modo, se no final da instrução do processo se verificar que o pedido inicialmente formulado pelo autor é fundado mas que obsta à sua satisfação “*uma situação de impossibilidade absoluta, ou a entidade demandada demonstre que o cumprimento dos deveres a que seria condenada originaria um excepcional prejuízo para o interesse público*” (art. 45º, nº 1, do CPTA), o autor deverá receber um montante de indemnização devida e/ou ser ressarcido dos danos resultantes da atuação ilegítima da entidade demandada. Por outras palavras, porque o pedido do autor é procedente, mas a sentença não pode ser ou não deve ser executada, o autor torna-se credor de uma indemnização pela não execução legítima da sentença, podendo esta indemnização ser substituída ou complementada por uma indemnização que ressarça todos os danos sofridos em virtude da ação ou da omissão que constituíam inicialmente o objeto do processo¹⁰⁹.

Com efeito, vendido o imóvel, efetuadas as obras de reabilitação pelo novo proprietário (com todos os gastos que lhes estão associados) e incrementado o respetivo valor patrimonial será praticamente impossível reconstituir a situação que existiria se não se tivesse iniciado o procedimento de venda forçada. Por outro lado, a reabilitação de um imóvel que reclamava intervenção é, por tudo o que se referiu quanto à função social do direito de propriedade, um fator prosequutivo do interesse público, pelo que reconstituir a situação inicial contrariaria esse interesse.

¹⁰⁸ Sobre este tema, cfr. VERA EIRÓ – O regime da antecipação da sentença por causa legítima de inexecução no CPTA revisto – notas introdutórias.

¹⁰⁹ Cfr. *Idem*, p. 352.

3. A venda forçada e a expropriação por utilidade pública: que distinção?

3.1. Considerações gerais

Conforme ficou referido nos pontos anteriores, estabelece o art. 62º, nº 1, da CRP que *“a todos é garantido o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte, nos termos da Constituição”*. Erigido como direito real máximo, o direito de propriedade traduz-se numa garantia institucional, consubstanciada num direito que reúne os poderes de uso, fruição e disposição que lhe são inerentes na nossa tradição jurídica e cultural, e num direito fundamental, incluído no conjunto dos direitos sociais, económicos e culturais, de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, só podendo, por isso, ser restringido nos casos expressamente previstos na CRP e limitando-se essas restrições ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.

A expropriação por utilidade pública constitui um ato de restrição da propriedade privada, previsto na CRP e regulado pelo CE. Estatui o artigo 62º, nº 2, da CRP que *“a requisição e a expropriação por utilidade pública só podem ser efetuadas com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização”*. Em sede de direito ordinário, prevê o art. 1º do CE que *“os bens imóveis e os direitos a eles inerentes podem ser expropriados por causa de utilidade pública compreendida nas atribuições, fins ou objeto da entidade expropriante, mediante o pagamento contemporâneo de uma justa indemnização nos termos do presente Código”* e ainda o artigo 1310º do CC que *“havendo expropriação por utilidade pública (...) é sempre devida a indemnização adequada ao proprietário e aos titulares de outros direitos reais afetados”*. A restrição do direito de propriedade privada surge assim legitimada, à luz dos princípios da legalidade, necessidade e da proporcionalidade, pela utilidade pública do ato expropriativo e pela atribuição de uma justa indemnização¹¹⁰.

Não existindo uma definição legal de expropriação ou de utilidade pública, é na doutrina e na jurisprudência que encontramos a conceptualização e a densificação destes termos. Assim, por exemplo, MARCELLO CAETANO define expropriação como *“a relação jurídica pela qual o Estado, considerando a conveniência de utilizar determinados bens*

¹¹⁰ Ac. STJ, de 12.01.1999, Proc. nº 98A970, Rel. Torres Paulo (uniformização de jurisprudência).

*imóveis com um fim específico de utilidade pública, extingue os direitos sobre eles e determina a sua transferência definitiva para o património da pessoa a cujo cargo esteja a prossecução desse fim, cabendo a esta pagar ao titular dos direitos extintos uma indemnização compensatória*¹¹¹. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA definem utilidade pública como “*o ato através do qual a autoridade competente atesta o interesse público da obra ou trabalho legitimador do sacrifício de bens ou direitos patrimoniais dos particulares*”¹¹².

Procedendo-se, por via da expropriação, à deslocação dos bens da esfera dos particulares para o património da pessoa a cujo cargo está a prossecução do fim público por ela visado importa compensar o proprietário pelo prejuízo sofrido com a expropriação mediante a atribuição de uma justa indemnização. O conceito de justa indemnização, verdadeiro direito constitucional com estrutura de direito, liberdade e garantia, exigindo a definição dos respetivos critérios de fixação a intervenção do legislador (arts. 17º, 165º, nº 1, l., 2ª parte, e 83º da CRP)¹¹³, surge delineado no art. 23º, nº 1, do CE: “*A justa indemnização não visa compensar o benefício alcançado pela entidade expropriante, mas ressarcir o prejuízo que para o expropriado advém da expropriação, correspondente ao valor real e corrente do bem de acordo com o seu destino efectivo ou possível numa utilização económica normal, à data da publicação da declaração da utilidade pública, tendo em consideração as circunstâncias e condições de facto existentes naquela data*”. Assim, todo o ato ablativo da propriedade ou de outro direito patrimonial envolve o pagamento indemnização, importando, no caso da expropriação por utilidade pública, apurar-se o valor efetivo do bem por forma a repor o expropriado numa situação económica equivalente àquela em que se encontraria se não tivesse havido a expropriação¹¹⁴.

Aproximando ambas as figuras, o legislador propositadamente deu à venda forçada as mesmas vestes procedimentais e garantísticas da expropriação, construindo um procedimento muito próximo em relação ao previsto no CE, remetendo diretamente para ele e assegurando ao proprietário, entre outras garantias, o pagamento de um valor nunca

¹¹¹ MARCELLO CAETANO – Manual de Direito Administrativo, Vol. II, p. 1020.

¹¹² G. CANOTILHO/V. MOREIRA – Constituição da..., p. 335.

¹¹³ Cfr. J. MIRANDA/R. MEDEIROS – Constituição da..., p. 630.

¹¹⁴ Cfr. *Idem*, pp. 627-630.

inferior ao de uma justa indemnização¹¹⁵. Analisaremos de seguida as principais garantias do proprietário expropriado, remetendo essa análise, dada a proximidade entre os referidos dois institutos, para a venda forçada, ao mesmo tempo que aquilatamos o sentido de uma verdadeira distinção entre ambas as figuras.

3.2. A utilidade pública

“*Só é legítimo expropriar um bem para um fim de utilidade pública, de interesse público, de interesse comum ou de interesse ou utilidade geral*”^{116 117}, ou seja, a expropriação assenta na prevalência do interesse público sobre o direito de propriedade privada, desaparecendo o fundamento e a razão de ser do ato expropriativo se o seu fim não for o da realização de uma específica utilidade pública. Deste princípio emerge, por um lado, a ilegitimidade da expropriação para satisfazer interesses privados, exceto se desse interesse privado resultar um benefício para o interesse público, e, por outro, a proibição de se recorrer à expropriação unicamente para substituir um proprietário por outro ou para possibilitar uma vantagem financeira ao Estado ou ao município¹¹⁸.

O conceito de utilidade pública enquanto *causa expropriandi* não nos é fornecido nem pela CRP nem pelo CE, sendo um conceito elástico, de natureza abstrata e indeterminada, e que engloba variadas situações. De facto, trata-se de um conceito evolutivo e transitório, permeável às diferentes realidades políticas, económicas e sociais, não sendo, por isso, possível determinar exatamente o seu conteúdo para todos os tempos e para todos os ordenamentos jurídicos^{119 120}.

¹¹⁵ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA – Manual de Direito do Urbanismo, Vol. II, p. 140.

¹¹⁶ *Idem*, p. 189.

¹¹⁷ No caso da expropriação acessória ao plano, à utilidade pública acresce ainda a necessidade de o fim da expropriação coincidir com os fins ou objetivos do plano a executar. Cfr. *Idem*.

¹¹⁸ Cfr. *Idem*, pp. 189 e 190.

¹¹⁹ Cfr. *Idem*, p. 192.

¹²⁰ Os primeiros textos liberais dos fins do século XVIII e inícios do século XIX eram muito restritivos quanto às causas legitimadoras da expropriação. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 circunscrevia a expropriação, no seu art. 17º, a um motivo de “*necessidade pública*”, ao passo que outros textos revolucionários usavam mesmo a expressão “*absoluta necessidade pública*”. Seguindo esta linha, também a CRP de 1822 definia a propriedade privada como um “*direito sagrado e inviolável*”, restringindo as causas justificativas do seu sacrifício a razões de “*necessidade pública e urgente*”. Com o avanço do liberalismo, estas fórmulas deixaram de ser tão restritivas e passaram a abarcar situações mais amplas de recurso à expropriação. Ainda assim, a cláusula geral de utilidade pública continuava a ser

A utilidade pública legitimadora de uma concreta expropriação é, no caso da expropriação administrativa, objeto de um ato específico, a *declaração de utilidade pública*, emanado da autoridade a quem a lei atribui competência para expropriar. Depois, num momento posterior, quando é adotada a *resolução de requerer a expropriação*, deverão ser mencionados expressa e claramente a causa de utilidade pública a prosseguir, a norma habilitante, os bens a expropriar, os proprietários e demais interessados conhecidos, a previsão do montante dos encargos a suportar com a expropriação e o previsto em instrumento de gestão territorial para os imóveis a expropriar e para a sua localização (art. 10º, nº 1, a. a d., do CE)¹²¹.

O ato de declaração de utilidade pública é o ato constitutivo da expropriação¹²² e o ato-chave do procedimento expropriativo, porquanto, em resultado deste, os bens do particular ficam imediatamente adstritos ao fim específico da expropriação, convertendo-se o direito de propriedade do particular num direito de indemnização¹²³. Deste modo, pode afirmar-se que, no “iter” procedimental da expropriação, a declaração de utilidade pública é o único ato dotado de dignidade suficiente para lesar os direitos e interesses legítimos do particular, não possuindo os atos precedentes (atos essencialmente materiais que integram a fase preparatória do procedimento administrativo de expropriação, como a elaboração de projetos, anteprojetos, planos, antepelos ou esquemas particulares das obras que se pretendem realizar), os atos jurídicos de iniciativa (requerimentos dirigidos pela entidade beneficiária da expropriação à entidade competente para declarar a utilidade pública), os atos de instrução (junção de documentos considerados pela entidade

entendida num aceção demasiado estreita, como uma “*utilidade directa da Administração, enquanto personificação do interesse público*”, uma utilidade imediata, específica ou infungível para o desenvolvimento da própria Administração, confundindo-se a noção de utilidade pública com a de obra pública.

O desenvolvimento da atividade administrativa e a nova conceção conformadora da Administração permitiram que se ultrapassasse esta noção rígida e apertada de utilidade pública, surgindo, ao lado das obras públicas como causa da expropriação, o interesse social, geral ou nacional. A expropriação passou assim a acompanhar a intervenção estadual nos domínios económico e social e a lei passou a contemplar a utilização da expropriação nos domínios da saúde e higiene públicas, educacional, desportivo, económico, social, científico e do urbanismo e ordenamento do território. Cfr. *Idem*, pp. 190 e 191.

¹²¹ Cfr. *Idem*, p. 193.

¹²² O ato de investidura da propriedade não tem efeito constitutivo da expropriação, uma vez que não é essencial ao conceito de expropriação a existência de uma entidade beneficiadora desse ato. Por este motivo, ao ato de transferência da posse ou de adjudicação não preside qualquer julgamento da legalidade ou ilegalidade da expropriação, realizando o juiz apenas um ato de controlo preventivo limitado à regularidade formal dos atos processuais. Cfr. Ac. RL, de 17.04.2008, Proc. nº 1833/2008-8, Rel. Teresa Pais.

¹²³ Cfr. *Idem*.

expropriantes e de esclarecimentos que esta considere necessários) e os atos subsequentes (atos destinados à firmação do acordo indemnizatório e à constituição da arbitragem) qualquer autonomia funcional, destinando-se antes a executar o ato de declaração de utilidade pública¹²⁴.

Desta natureza constitutiva do ato declaração de utilidade pública resulta, por exemplo, o seguinte: se este ato for anulado extingue-se a sujeição à expropriação e desaparece automaticamente o direito à indemnização com a contravolação dos bens a expropriar, tudo se passando na ordem jurídica como se a expropriação em causa nunca tivesse tido lugar¹²⁵.

O ato de declaração de utilidade pública tem um duplo significado: por um lado, identificar o fim concreto da expropriação e indicar que o mesmo encaixa no conceito, abstrato, de utilidade pública, e, por outro, determinar e identificar os bens necessários à realização daquele fim (art. 17º, nº 3 e 4, do CE)¹²⁶.

O ato de declaração de utilidade pública e a sua renovação são sempre publicados, por extrato, na 2ª Série do Diário da República e notificados ao expropriado e aos demais interessados conhecidos por carta ou ofício sob registo com aviso receção, devendo ser averbados no registo predial (art. 17º, nº 1, do CE).

Embora, muitas vezes, ao usarmos expressões como interesse público e utilidade pública nos estejamos a referir à mesma realidade ou a realidades muito próximas, estes conceitos encerram em si significados distintos. O interesse público não se compatibiliza com a prossecução de usos e atividades que se desenvolvam em propriedades particulares, havendo, contudo, casos em que tal poderá ser concebível, devendo o urbanismo, a lei e o sistema de planeamento do território prevenir eventuais conflitos entre os interesses da propriedade privada e o interesse público que daí possam advir. A declaração de utilidade pública, conforme se referiu, é uma decisão político-administrativa que, por razões de superior interesse público, vincula uma determinada propriedade privada a um uso imperativo ou permite que a mesma seja disponibilizada para ser ocupada por instalações de utilidade pública, promovidas por entidades da esfera do Estado, dos municípios ou de

¹²⁴ Cfr. Ac. STA, de 31.03.1998, Proc. nº 028719, Rel. Ferreira de Almeida.

¹²⁵ Cfr. Ac. RL, de 17.04.2008, Proc. nº 1833/2008-8, Rel. Teresa Pais.

¹²⁶ Cfr. F. ALVES CORREIA – Manual de..., Vol. II, p. 193.

outros organismos investidos em missões de interesse coletivo. Tradicionalmente, uma das principais consequências da declaração de utilidade pública é a saída do prédio do mercado, o que implica também que se respeite o direito fundamental do proprietário optar pela expropriação caso não possa ou não queira conformar-se com os referidos uso imperativo ou disponibilização.

O interesse público, ao contrário da utilidade pública, é suscetível de conviver com os direitos constituídos sem os afetar, traduzindo-se na vontade de conservar o património existente numa perspetiva cultural, sem impedir ou limitar a normal fruição e exploração do prédio visado, no quadro das funções e direitos existentes. Neste sentido, a declaração de interesse público é neutra em relação ao direito de propriedade, ainda que se assista atualmente a inúmeras intervenções legislativas e administrativas dos poderes públicos sobre a propriedade fundiária e imobiliária que dificultam ou impossibilitam a normal utilização particular do solo, em particular o direito de explorar a propriedade e de a transformar, designadamente através da construção de benfeitorias necessárias ao uso instalado. Quando o interesse público restringe, condiciona e afeta as faculdades do proprietário de forma mais intensa, lesando o seu direito de propriedade, justifica-se a aplicação geral das regras da expropriação, podendo o proprietário exercer o seu direito à expropriação ou reclamar o direito a uma indemnização pelas condicionantes que, por motivos de interesse público, lhe foram impostas¹²⁷.

Em relação ao que ficou referido quanto à utilidade pública (consubstanciada no respetivo ato) enquanto elemento essencial, constitutivo e caracterizador da relação jurídica expropriativa, entendemos que essas referências se aplicam *in totum* à venda forçada. A venda forçada é, pois, uma expropriação por utilidade pública, no sentido em que um bem privado é cometido a fins de utilidade pública¹²⁸. Na verdade, a titularidade pública do bem expropriado não é o elemento caracterizador essencial das expropriações

¹²⁷ Cfr. SIDÓNIO PARDAL/CARLOS BAPTISTA LOBO – Património Imobiliário: Referências para a Avaliação, pp. 63-67.

¹²⁸ Importa notar que, ainda que o fim seja de utilidade pública, o uso do imóvel nunca será um uso público, ao contrário do que tradicionalmente sucede nas expropriações por utilidade pública. Ainda assim, entendemos que este facto não desvirtua e não compromete o fim de utilidade pública que justifica e legitima a venda forçada. De facto, a reabilitação do imóvel e a manutenção do seu estado de conservação influenciam positivamente o ambiente urbano, beneficiando toda a comunidade, e por isso revestem uma utilidade pública.

por utilidade pública – o que caracteriza estas expropriações é a ideia estruturante de que um bem privado é cometido a fins de utilidade pública¹²⁹.

Conforme refere JOSÉ VIEIRA FONSECA, tradicionalmente os bens expropriados integravam a esfera pública (Estado, municípios, institutos públicos, etc.) porque eram públicas as entidades que promoviam e exploravam em grande parte os projetos públicos expropriantes (rodovias, ferrovias, etc.)¹³⁰. No entanto, o paradigma alterou-se: assistiu-se à *“privatização da atividade administrativa que expropria, com os privados a assumirem a prossecução de determinadas utilidades públicas através de atividades económicas comerciais que necessitam de específicos bens privados para o efeito”*¹³¹. Deste modo, estes agentes económicos privados começaram a surgir como entidades promotoras dos projetos expropriantes, a conduzir os procedimentos expropriativos, a ser partes no contencioso expropriativo indemnizatório e a pagar, eles mesmos, as indemnizações devidas aos expropriados, assistindo-se a *“uma verdadeira privatização das expropriações por utilidade pública”*¹³². JOSÉ VIEIRA FONSECA considera que o passo natural subsequente, por uma questão de operacionalidade, de racionalidade económico-jurídica e de uma adequada gestão dos interesses e recursos públicos e privados envolvidos, é precisamente a titularidade privada dos bens expropriados, à semelhança do que sucede na venda forçada (*“por razões de utilidade pública expropriante, um bem privado é retirado de uma esfera jurídico-económica privada e cometido a outro agente económico privado”*¹³³). Aliás, o que aqui analisamos nem é sequer, materialmente, uma novidade: quando a titularidade do bem expropriado é cometida a uma entidade pública, esta, em princípio, também o poderá vender a privados ou ceder-lhes a respetiva exploração desde que o mesmo se mantenha adstrito, sob pena de reversão, ao fim de utilidade pública que motivou a expropriação¹³⁴.

Quanto à admissibilidade legal da venda forçada, que o autor entende ser uma expropriação a favor de entidades privadas, JOSÉ VIEIRA FONSECA considera que a expropriabilidade é uma característica do direito de propriedade privada, salientando que

¹²⁹ J. VIEIRA FONSECA – A Lei de Bases dos Solos..., pp. 220 e 221.

¹³⁰ Cfr. *Idem*, p. 221

¹³¹ *Idem*.

¹³² *Idem*.

¹³³ *Idem*.

¹³⁴ Cfr. *Idem*.

as entidades competentes podem, a requerimento dos promotores privados interessados, promover a expropriação de qualquer situação de vantagem patrimonial privada que se declare necessária para prosseguir um específico fim de utilidade pública¹³⁵. No sentido do que ficou referido, a venda forçada é uma forma de expropriação por utilidade pública, bastando que se verifique uma utilidade pública relevante, uma aptidão expropriante e que haja fundamento suficiente e adequado para que a titularidade de um bem privado seja cometida a um promotor privado¹³⁶.

Não esqueçamos também, neste contexto, a flexibilidade jurisprudencialmente reconhecida ao legislador no que respeita à conformação da relação jurídica expropriativa. Não obstante o ato de privação da propriedade apenas poder ser praticado com base numa lei – que regule a respetiva privação, designadamente o procedimento expropriativo, os órgãos competentes para exercer esse poder e os bens suscetíveis de expropriação – e ainda que esteja jurídico-constitucionalmente vinculado pelos parâmetros da legalidade, da utilidade pública e da justa indemnização (art. 62º, nº 2, da CRP) e pelos requisitos das leis restritivas (art. 18º, nº 2 e 3, da CRP), é reconhecido ao legislador um espaço relativamente amplo de liberdade na conformação da relação jurídica expropriativa. De facto, dentro do quadro constitucional, o legislador ordinário pode ponderar, valorar e escolher livremente a regulação material e procedimental da expropriação, assumindo nessa atividade de ponderação e valoração de bens particular relevância o princípio da proporcionalidade consagrado no art. 18º, nº 2, da CRP (as medidas legislativas com base nas quais o direito de propriedade pode ser extinto por via de expropriação têm de ser adequadas, necessárias e proporcionais à prossecução da utilidade pública pretendida)¹³⁷. Neste sentido, e considerando que a venda forçada e a expropriação retratam uma mesma realidade, entendemos que o legislador poderia ter optado por adaptar a relação jurídica expropriativa e o respetivo procedimento ao invés de ter criado uma nova figura jurídica que, a olho nu, tantas questões suscita.

Por fim, saliente-se que o art. 32º do RJRU, sob a epígrafe “*Aprovação de operação de reabilitação urbana como causa de utilidade pública*”, prevê que “*a aprovação de uma operação de reabilitação urbana sistemática constitui causa de*

¹³⁵ Cfr. *Idem*, p. 222.

¹³⁶ Cfr. *Idem*.

¹³⁷ Ac. TC nº 137/2017, de 16.03.2017, Proc. nº 220/14, Rel. Lino Rodrigues Ribeiro.

utilidade pública para efeitos da expropriação ou da venda forçada dos imóveis existentes na área abrangida, bem como da constituição obre os mesmos das servidões, necessárias à execução da operação de reabilitação urbana". Esta norma reconhece a utilidade pública das intervenções dirigidas à reabilitação urbana (no sentido em que a reabilitação urbana é causa de utilidade pública para efeitos de expropriação e de venda forçada) e não uma declaração de utilidade pública em sentido técnico-jurídico. A previsão desta utilidade pública "genérica" não dispensa que, para o caso concreto, seja efetuado um exercício de determinação da necessidade de recurso à expropriação ou à venda forçada nem o desencadear de um procedimento direcionado para o efeito com vista à concretização destes institutos em atos administrativos¹³⁸.

3.3. A justa indemnização

A indemnização é, simultaneamente, um pressuposto de legitimidade da expropriação e uma garantia fundamental do expropriado. O art. 62º, nº 2, da CRP prevê que a indemnização pela expropriação tenha que ser justa, não definindo, contudo, qualquer critério indemnizatório de aplicação direta e objetiva, nem indicando qual o método ou mecanismo de avaliação a seguir. Embora a CRP remeta a densificação do conceito para o legislador ordinário, não se pode dizer que a "*justa indemnização*" referida no seu art. 62º, nº 2, seja uma fórmula vazia: o conceito constitucional de "*justa indemnização*" remete, desde logo, para a proibição de uma indemnização meramente nominal, irrisória ou simbólica, para o respeito pelo princípio da igualdade de encargos e para a consideração do interesse público da expropriação^{139 140}.

¹³⁸ F. P. OLIVEIRA/D. LOPES/C. ALVES – Regime Jurídico..., p. 153.

¹³⁹ F. ALVES CORREIA – Manual de..., Vol. II, pp. 209 e 210.

¹⁴⁰ O TC, na vasta jurisprudência produzida sobre o conceito, tem entendido que, embora o legislador constitucional não tenha estipulado um concreto critério indemnizatório, delegando essa tarefa no legislador ordinário, a exigência de que a justa indemnização obedeça a um princípio da justiça impõe que os critérios definidos por lei respeitem, na sua formulação e concretização, os princípios materiais do Estado de direito democrático, designadamente, os princípios da igualdade e da proporcionalidade, de tal modo que a indemnização deva atingir o valor adequado a ressarcir o expropriado pela perda do bem que lhe pertencia com referência ao princípio da equivalência de valores (cfr. Ac. TC nº 84/2017, de 16.02.2017, Proc. nº 500/15, Rel. Fernando Ventura).

Este princípio da equivalência de valores traduz-se na ideia de que "*nem a indemnização pode ser tão reduzida que o seu montante a torne irrisória ou meramente simbólica nem, por outro lado, nela deve atender-se a quaisquer valores especulativos ou ficcionados, por forma a distorcer (positiva ou*

É precisamente no princípio da igualdade, na sua veste de igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos, que reside a *ratio* desta garantia constitucional, traduzida na ideia de que uma indemnização justa será aquela que, repondo a observância do princípio da igualdade violado com a expropriação, compense plenamente o especial sacrifício suportado pelo particular expropriado de tal modo que a perda patrimonial que lhe foi imposta seja equitativamente repartida por todos os cidadãos¹⁴¹.

Este princípio da igualdade desdobra-se, num segundo momento, em duas dimensões ou em dois níveis fundamentais de comparação: (i) o princípio da igualdade no âmbito da relação interna e (ii) o princípio da igualdade no âmbito da relação externa da expropriação¹⁴².

Relativamente ao primeiro, o princípio da igualdade impõe, por um lado, ao legislador a definição de regras de indemnização pela expropriação que não considerem critérios variáveis de acordo com os fins públicos específicos das expropriações, com os seus objetos e com o procedimento a que elas se subordinam, e, por outro, impede que particulares colocados numa idêntica situação recebam indemnizações quantitativamente diversas ou que sejam fixados critérios distintos de indemnização que tratem favoravelmente determinados expropriados em relação a outros. No segundo, importa comparar os expropriados com os não-expropriados, procurando-se que a indemnização seja fixada num montante tal que impeça um tratamento desigual entre os dois grupos: revestindo a indemnização atribuída ao expropriado uma compensação total pela sua perda e possuindo esta um carácter reequilibrador em seu benefício, tal indemnização só compensará verdadeiramente o expropriado pelo seu dano se o colocar na posição de adquirir outro bem de igual natureza ou valor¹⁴³.

Deste modo, o critério mais adequado ou mais apto a alcançar uma compensação integral pelo sacrifício patrimonial infligido ao expropriado, garantindo que este, em comparação com outros cidadãos não expropriados, não seja tratado de modo desigual e injusto, é o do valor de mercado (ou, usando outras terminologias, o valor venal, o valor

negativamente) a necessária proporção que deve existir entre as consequências da expropriação e a sua reparação” (Ac. TC nº 52/1990, de 07.03.1990, Proc. nº 173/89, Rel. Vítor Nunes de Almeida).

¹⁴¹ Cfr. F. ALVES CORREIA – Manual de..., Vol. II, p. 210.

¹⁴² Ac. TC nº 641/2013, de 07.10.2013, Proc. nº 345/13, Rel. Maria de Fátima Mata-Mouros.

¹⁴³ Cfr. F. ALVES CORREIA – Manual de..., Vol. II, pp. 211-213.

comum ou o valor de compra e venda) do bem expropriado¹⁴⁴ ¹⁴⁵. Este valor de mercado do bem expropriado deverá ser entendido em sentido normativo e não em sentido estrito ou rigoroso, isto é, deverá corresponder ao valor de mercado normal ou habitual, não especulativo¹⁴⁶. Na expressão de FERNANDO ALVES CORREIA “*a indemnização calculada de acordo com o valor de mercado, isto é, com base na quantia que teria sido paga pelo bem expropriado se este tivesse sido objeto de um livre contrato de compra e venda, é aquela que está em melhores condições de compensar integralmente o sacrifício patrimonial do expropriado e de garantir que este, em comparação com outros cidadãos não expropriados, não seja tratado de modo desigual e injusto*”¹⁴⁷.

No sentido do que ficou referido, o art. 23º, nº 1, do CE diz-nos que “*a justa indemnização não visa compensar o benefício alcançado pela entidade expropriante, mas ressarcir o prejuízo que para o expropriado advém da expropriação, correspondente ao valor real e corrente do bem de acordo com o seu destino efetivo ou possível numa utilização económica normal, à data da publicação da declaração de utilidade pública, tendo em consideração as circunstâncias e condições de facto existentes naquela data*”. Esta norma aponta como critério ou medida geral da indemnização “*o valor real e corrente*” do bem expropriado “*numa situação normal de mercado*” (art. 23º, nº 5, do CE). Sublinhe-se que este valor não pode deixar de ser o valor de mercado normativamente entendido: o CE, ao referir no art. 23º, nºs 1 e 5, que a indemnização corresponderá ao valor real e corrente do bem numa situação normal de mercado e ao apontar, nos arts. 25º a 28º, critérios referenciais, elementos ou fatores de cálculo desse valor real e corrente de natureza objetiva (os quais variam conforme o objeto da expropriação sejam solos ou edifícios ou construções), afasta da indemnização pela expropriação qualquer elemento subjetivo, como a estima e a afeição (isto é, o valor

¹⁴⁴ Cfr. *Idem*, p. 214.

¹⁴⁵ De facto, na ausência de indicação no texto constitucional de um critério ou método de avaliação, tem sido reconhecido ao valor venal do bem a idoneidade necessária para “*fazer entrar, na esfera do atingido, o equivalente pecuniário do bem expropriado, de tal modo que, efectuada uma expropriação, o seu património activo muda de composição, mas não diminui de valor*” (JOAQUIM SOUSA RIBEIRO – O direito de propriedade na jurisprudência do Tribunal Constitucional), sem desprezar, ainda assim, uma ampla margem de determinação do legislador na eleição e composição dos relevantes critérios avaliativos dos prédios expropriados, aproximando o valor venal do bem expropriado do jogo de fatores que influenciam a cada momento a formação do preço no mercado fundiário (realidade social, não jurídico-normativa, dotada de aleatoriedade). Cfr. Ac. TC nº 84/2017, de 16.02.2017, Proc. nº 500/15, Rel. Fernando Vaz Ventura, e Ac. TC nº 315/2013, de 29.05.2013, Proc. nº 870/12, Rel. João Cura Mariano.

¹⁴⁶ Cfr. F. ALVES CORREIA – Manual de..., Vol. II, pp. 215 e 216.

¹⁴⁷ FERNANDO ALVES CORREIA – O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade, p. 546.

afetivo que um imóvel tem para o seu proprietário não será considerado no valor a atribuir¹⁴⁸).

O TC tem entendido que os critérios referenciais legalmente estabelecidos nos arts. 26º e seguintes do CE deverão ser afastados, adotando-se, nesse caso, outros critérios, sempre que não se verifique uma correspondência entre o valor dos bens calculado de acordo com aqueles e o valor real e corrente dos mesmos numa situação de mercado normal¹⁴⁹.

A justa indemnização devida aos expropriados não se configura com uma verdadeira indemnização, pois não deriva do instituto da responsabilidade civil – a obrigação de indemnizar, neste contexto, visa apenas a compensação pela perda patrimonial suportada e tem como finalidade a criação de uma nova situação patrimonial correspondente e de igual valor – uma vez que não tem a mesma abrangência da indemnização que decorre do quadro geral contemplado para a responsabilidade civil¹⁵⁰.

MARIA LÚCIA AMARAL faz uma análise minuciosa desta diferença entre a justa indemnização devida pela expropriação por utilidade pública e a indemnização que resulta do instituto da responsabilidade civil na sua obra “Responsabilidade do Estado e dever de indemnizar do legislador”.

Começa por assinalar que entre o dever do Estado de compensar sacrifícios impostos a privados em nome da prossecução do bem comum e o dever público de ressarcir prejuízos que a sua ação, considerada em si mesma, não previu nem desejou, existe uma diferença essencial de fundamentos e de natureza. Neste sentido, estes deveres poderão autonomizar-se e distinguir-se da seguinte forma: (i) o dever de compensar

¹⁴⁸ Por exemplo, “*o valor afetivo de uma casa construída ou adquirida com um esforço particular pelo seu proprietário e na qual colocou muitos dos seus sonhos ou de um bem imóvel que o proprietário herdou dos seus pais e que constituía uma marca na família, ao longo de várias gerações*”. Esta solução é também considerada nos ordenamentos jurídicos francês, italiano e espanhol, sendo certo que neste último, ainda que a indemnização ou o preço justo apenas se estenda, em princípio, ao valor objetivo dos bens ou direitos expropriados e não também ao valor subjetivo (valor sentimental ou afetivo), está consagrado o “*premio de afección*” (art. 47º da Ley da Expropiación Forzosa), segundo o qual “*em todos os casos de expropriação abonar-se-á ao expropriado, além do justo preço fixado na forma estabelecida nos artigos anteriores, cinco por cento como prémio de afeição*” (de acordo como a jurisprudência espanhola, subsumem-se nesta norma os possíveis danos morais que advenham da expropriação, isto é, o sofrimento pela perda de um bem querido, o trauma psicológico e os danos psíquicos). Cfr. F. ALVES CORREIA – Manual de..., Vol. II, pp. 230 e 231.

¹⁴⁹ Cfr. Ac. TC nº 196/2011, de 12.04.2011, Proc. nº 996/09, Rel. Vítor Gomes.

¹⁵⁰ Cfr. Ac. STJ, de 31.01.2012, Proc. nº 5253/04.2TBVNG.P1.S1, Rel. Serra Batista.

sacrifícios funda-se num *princípio de justiça distributiva*, no sentido em que a sociedade tem que compensar aquele ou aqueles que, no interesse de todos, tiverem que ser sacrificados; (ii) o dever de ressarcir prejuízos sustenta-se num *princípio de justiça comutativa*, cabendo ao Estado repor um *status quo ante* privado que, com a sua ação, se alterou indevida e inadvertidamente¹⁵¹.

Estes deveres constituem-se em momentos diferentes: (i) se a imposição de sacrifício decorrer de ato e não de facto, de decisão voluntária e não de mera operação material, o correspondente dever indemnizar constitui-se na esfera jurídica do Estado no momento em que este decide sacrificar (se o intuito da atuação pública é a própria imposição do encargo, a concessão da indemnização é condição de justiça desta atuação e da sua conformidade com o Direito, da sua licitude); (ii) se o poderes públicos prejudicarem sem querer, ou seja, quando o intuito da atuação do Estado não é o prejuízo ou o sacrifício do privado, configurando-se este prejuízo ou sacrifício como efeito lateral ou secundário, o comportamento que o gerou será fonte de um dever de indemnizar que só vinculará o Estado a partir do momento em que o efeito do dano se produziu¹⁵².

Daqui decorrem diferenças quanto à natureza dos dois deveres de indemnizar. Relativamente ao primeiro, constituindo-se o dever de indemnizar no momento em que o Estado decide sacrificar, o seu cumprimento condiciona todo o processo de formação da vontade que conduzirá à prática de um ato público oneroso (o Estado não poderá prejudicar se não estiver disposto simultaneamente a compensar), o que, do ponto de vista dogmático, significa que o ato impositor do sacrifício é formado por dois elementos indissociáveis: o poder de sacrificar e o dever de indemnizar. No que respeita ao segundo, considerando que o dever de indemnizar só surge a partir do momento em que o dano se produz e que este dano não foi querido nem previsto pelo ato de vontade, a necessidade de atribuição de uma compensação indemnizatória não surgiu nem poderia ter surgido como fator condicionante da formação da decisão do Estado. Neste caso, uma vez que a relação obrigacional não existia nem poderia existir antes da produção dos efeitos do ato, o dever de indemnizar que surge desta nova relação obrigacional tem como fonte a responsabilidade civil¹⁵³.

¹⁵¹ Cfr. M. L. AMARAL – Responsabilidade do Estado..., p. 414.

¹⁵² Cfr. *Idem*, pp. 414 e 415.

¹⁵³ Cfr. *Idem*, pp. 415 e 416.

No que respeita à venda forçada, importa sublinhar que o art. 63º, nº 5, do RJRU prevê, desde logo, que *“o proprietário beneficia, relativamente ao valor do bem sujeito a venda forçada, de todas as garantias conferidas ao expropriado, pelo Código das Expropriações, relativamente à justa indemnização, designadamente quanto às formas de pagamento, pagamentos do respetivos juros e atribuição desse valor aos interessados, com as necessárias adaptações”*. Aliás, esta garantia é, desde logo, assegurada no Preâmbulo do RJRU, onde se afirma que *“o procedimento de venda forçada é construído de forma próxima ao da expropriação, consagrando-se as garantias equivalentes às previstas no Código das Expropriações e garantindo-se o pagamento ao proprietário de um valor nunca inferior ao de uma justa indemnização”*. Conforme já se referiu, também o art. 35º, nº 6, da LB prevê que *“na falta de acordo do proprietário quanto ao valor do bem em procedimento de venda forçada é assegurado ao proprietário do imóvel o valor de justa indemnização”*.

Depois, da articulação entre os arts. 62º e 63º do RJRU resulta que, nos casos em que o proprietário esteja de acordo com o valor proposto pela entidade gestora ou não tenha apresentado contraproposta nos termos do art. 62º, nº 5, do RJRU, é-lhe entregue pela entidade gestora o produto da venda em hasta pública, terminado o respetivo procedimento – art. 63º, nº 1, do RJRU. Se o proprietário tiver apresentado uma contraproposta com um valor superior à proposta de valor base apresentada pela entidade gestora, esta promove uma tentativa de acordo relativamente ao valor a entregar, nos termos do CE para a expropriação amigável (arts. 33º e seguintes do CE), com as necessárias adaptações – art. 63º, nº 2, do RJRU.

Se se frustrar a tentativa de acordo referida no nº 2 do art. 63º, é aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto no CE para a expropriação litigiosa (arts. 38º e seguintes do CE), designadamente sobre a arbitragem, a designação de árbitros, a arguição de irregularidades e o recurso da decisão arbitral – art. 63º, nº 3, do RJRU. Importa aqui sublinhar que, por força desta remissão, os tribunais competentes para apreciar o recurso da decisão arbitral são os tribunais comuns (art. 38º, nº 1, do CE).

A entidade gestora apenas poderá iniciar o procedimento de venda em hasta pública quando for fixado o valor base da venda nos termos descritos, entregando depois o produto da venda do proprietário – art. 63º, nº 6, do RJRU. Esta solução poderá

representar um elemento desencorajador no que respeita ao recurso por parte das entidades gestoras à venda forçada e contrário ao próprio espírito do RJRU, no sentido em que, caso se frustre o acordo entre a entidade gestora e o proprietário e se prossiga pela via litigiosa (art. 62º, n.ºs 2 e 3, do RJRU), as delongas associadas a um processo judicial poderão agravar a degradação do imóvel e comprometer todos os prazos de reabilitação fixados.

Não prevendo o RJRU critérios específicos para a determinação do *quantum* indemnizatório e remetendo diretamente para o CE, vale em sede de venda forçada tudo o que está previsto no CE para a determinação daquele valor nas expropriações por utilidade pública, assim como todas as referências doutrinárias e jurisprudenciais sobre o tema. Neste contexto, a indemnização a atribuir ao proprietário continua a pautar-se pelos critérios e métodos das regras de mercado em causa e, de um modo geral, por todos os princípios e conceções que enformam a justa indemnização das expropriações por utilidade pública, sendo ainda assegurado ao proprietário o recurso ao contencioso indemnizatório previsto no CE.

3.4. O direito de reversão

*“A reversão dos bens expropriados é o direito reconhecido pelo ordenamento jurídico ao anterior titular do bem ou direito objecto de expropriação de o reaver ou de obter a sua devolução, desde que observados certos pressupostos”*¹⁵⁴. O direito de reversão tem como fundamento a própria garantia constitucional do direito de propriedade privada, interpretada no sentido em que o expropriado pode exigir a recuperação do bem caso este não seja aplicado ao fim de utilidade pública que justificou a expropriação ou caso cesse a aplicação a esse fim. Assim, a ideia subjacente à reversão é a seguinte: sendo a expropriação uma compressão do direito de propriedade enquanto garantia individual, justificada pela afetação de um bem privado a um fim de interesse ou de utilidade pública, aquela garantia recuperará a sua força jurídica quando confrontada com o desaparecimento da razão de ser do ato ablativo, decorrente da não aplicação do

¹⁵⁴ F. ALVES CORREIA – Manual de..., Vol. II, p. 323.

bem ao fim público específico que o determinou ou da cessação da aplicação a esse fim, recuperando o particular expropriado o bem de que fora desnecessariamente privado¹⁵⁵.

O TC, à semelhança do que sucede noutros ordenamentos jurídicos, remete o fundamento do direito de reversão à garantia constitucional da propriedade privada. Frisou-o por exemplo no seu Ac. nº 827/96, de 26 de junho¹⁵⁶, onde julgou inconstitucional, por violar o art. 62º da CRP, a norma do art. 7º, nº 1, do CE de 1976, que determinava que não havia direito de reversão quanto a entidade expropriante fosse de direito público, salvo se o expropriado fosse uma autarquia local. A referida norma, que praticamente esvaziava o direito de reversão, foi julgada inconstitucional por se considerar que o mesmo é uma decorrência do direito de propriedade privada, consagrado no art. 62º da CRP¹⁵⁷.

A natureza jurídica da reversão está indissociavelmente conexionada com a natureza do instituto da expropriação por utilidade pública: o ato expropriativo, do qual resulta a transferência dos bens para a entidade expropriante, legitima-se no facto de esses bens serem necessários à realização de um interesse público específico, isto é, a expropriação está condicionada à subsistência efetiva da sua causa. Caso os bens não sejam aplicados ao fim público específico previsto no ato de declaração de utilidade pública ou caso cesse essa aplicação, a causa de utilidade pública faltava *ab origine* ou veio sucessivamente a faltar, conferindo a lei ao expropriado a possibilidade de readquirir os bens mediante a restituição da indemnização anteriormente recebida. Neste sentido, pode afirmar-se que a transferência dos bens expropriados para a entidade expropriante está sujeita à condição resolutiva de esta lhes dar o destino específico da utilidade pública, residindo nesta condição resolutiva (de direito público)¹⁵⁸ a verdadeira natureza jurídica do direito de reversão, traduzida na seguinte ideia-chave: devido ao desaparecimento da *causa expropriandi* decorrente do não cumprimento da finalidade da expropriação,

¹⁵⁵ Cfr. *Idem*, pp. 323 e 324.

¹⁵⁶ Proc. nº 726/92, Rel. Fernanda Palma.

¹⁵⁷ Cfr. F. ALVES CORREIA – Manual de..., Vol. II, p. 326.

¹⁵⁸ O direito de reversão é entendido como uma condição resolutiva do ato expropriativo de previsão legal: a condição é o incumprimento ou a cessação do fim previsto na declaração de utilidade pública; o efeito jurídico sujeito àquela condição é o nascimento do direito de readquirir a coisa expropriada na esfera do proprietário expropriado. Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA – As Garantias do Particular na Expropriação por Utilidade Pública, pp. 166 e ss.; DIOGO FREITAS DO AMARAL/PAULO OTERO – Nacionalização, Reprivatização e Direito de Reversão, p. 301; Ac. TC nº 827/1996, de 26.06.1996, Proc. 726/92, Rel. Fernanda Palma, e Ac. TC nº 393/2016, de 21.06.2016, Proc. 166/16, Rel. Teles Pereira.

cessam os efeitos desta, impondo-se a repristinação das coisas no *status quo ante*, restituindo o proprietário expropriado o valor recebido a título de justa indemnização e recuperando a propriedade do bem¹⁵⁹.

A reversão de bens expropriados assume-se como corolário da garantia constitucional da propriedade privada, pelo que, sendo o direito de reversão uma garantia do expropriado que se manifesta quando desaparece a causa de interesse público que justificou a ablação da propriedade privada, os princípios constitucionais que regulam a expropriação por utilidade pública são os que enformam o instituto da reversão dos bens expropriados: (i) o princípio do Estado de direito democrático (inclui todas as normas limitativas e constitutivas do poder estadual e, através destas normas, alicerça e limita a atuação de todos os órgãos públicos); (ii) o princípio da legalidade (subordinação do poder estadual à CRP e à lei, o que conduz a que a relação expropriativa, enquanto conjunto de atos e formalidades que conduzem à privação forçada da propriedade privada, tenha em todos os seus momentos um enquadramento legal); (iii) o princípio da igualdade (igualdade perante a lei, obrigando o legislador a não consagrar desigualdades impeditivas ao exercício do direito de propriedade e impondo uma igualdade de tratamento entre todos os expropriados na mesma relação expropriativa); (iv) o princípio da prossecução da utilidade pública (apenas é possível expropriar com fundamento numa utilidade pública, interesse comum ou utilidade geral); (v) o princípio da proporcionalidade (só é legítimo expropriar quando não seja possível atingir o fim público em causa através de outra via jurídica ou económica, cingindo-se o sacrifício do particular ao estritamente necessário à prossecução do fim público que se procura tutelar); (vi) o princípio da justiça, da imparcialidade e da boa-fé (em todas as fases do procedimento expropriativo, a entidade expropriante interage com o expropriado de forma correta e sem impedir ou dificultar que este exerça os seus direitos); (vii) o princípio da justa indemnização (pressuposto da legitimidade e da validade do poder expropriativo)¹⁶⁰.

O direito de reversão dos bens expropriados encontra-se consagrado no art. 5º do CE, que prevê a existências de duas causas constitutivas deste direito: por um lado, a não aplicação do bem expropriado ao fim que determinou a sua expropriação no prazo de dois anos a contar da sua adjudicação à entidade beneficiária; por outro, a cessação da

¹⁵⁹ Cfr. F. ALVES CORREIA – Manual de..., Vol. II, pp. 339 e 340.

¹⁶⁰ Cfr. RUI AMARAL – A reversão de bens expropriados, p. 116.

aplicação dos bens ao fim previsto na declaração de utilidade pública. No entanto, a lei prevê várias causas que obstam ao exercício do direito de reversão: (i) o decurso de 20 anos após a data da adjudicação¹⁶¹; (ii) o proferimento de nova declaração de utilidade pública na qual seja atribuído outro destino aos bens expropriados; (iii) a renovação da declaração de utilidade pública, com fundamento em prejuízo grave para o interesse público, no prazo de um ano a contar do momento em que se forma a caducidade do ato expropriativo e (iv) a renúncia do expropriado¹⁶².

O regime procedimental do exercício do direito de reversão divide-se em duas fases distintas: (i) a fase administrativa, na qual o expropriado dirige o pedido de reversão à entidade pública que proferiu a declaração de utilidade pública, a qual deverá decidir no prazo de 90 dias sob pena de o expropriado poder fazer valer o direito de reversão, no prazo de um ano, através de uma ação administrativa comum a propor no tribunal administrativo de círculo da situação do prédio ou da sua maior extensão; (ii) a fase judicial, que compreende a impugnação do expropriado perante os tribunais administrativos da decisão da entidade que declarou a utilidade pública de não autorização da reversão do bem expropriado ou, caso tenha autorizado, o pedido de adjudicação da propriedade com a indicação do valor recebido a título de justa

¹⁶¹ É ainda necessário ponderar o direito de reversão com os princípios constitucionais da segurança e da certeza jurídicas. De facto, com o estabelecimento de um limite temporal de vinte anos, findo o qual o direito de reversão se extingue, o legislador procurou salvaguardar o interesse público que corresponde ao fundamento de todos os prazos prescricionais, designadamente quanto à estabilização dos atos jurídicos das entidades públicas, à certeza jurídica e à paz social: com o intuito de preservar os valores da segurança e da estabilidade das relações jurídicas, a lei permite que o não exercício de um direito por um determinado lapso de tempo determine a sua prescrição, nos termos dos arts. 298º e 309º do CC. Na verdade, a segurança e a certeza jurídicas assumem particular importância neste contexto: (i) estão em causa decisões de entidades públicas respeitantes à disposição de bens de que são titulares; (ii) a salvaguarda do interesse público que obrigatoriamente preside às opções das autoridades públicas reclama a possibilidade de reafecção dos referidos bens a necessidades públicas supervenientes decorrido um prazo razoável; (iii) a configuração e a utilidade da propriedade imobiliária altera-se com o decurso do tempo, devendo a sua titularidade estabilizar-se em definitivo ao fim de um prazo razoável. Deste modo, o prazo de vinte anos findo o qual o direito de reversão se extingue, fixado no art. 5º, nº 4, do CE, afigura-se razoável e proporcional de acordo com o entendimento perfilhado pelo TC no Ac. nº 127/2012, de 07.03.2012, Proc. nº 842/10, Rel. Pamplona Oliveira. Este prazo corresponde, aliás, ao prazo ordinário da prescrição do art. 309º do CC e ao prazo máximo para a usucapião de bens imóveis (art. 1296º do CC). À luz dos referidos princípios da certeza e segurança jurídicas é irrelevante o destino conferido aos bens após o decurso do prazo: a estipulação de um prazo de prescrição do direito de reversão visa precisamente a pacificação das relações jurídicas, proibindo controvérsias sobre a afetação dos bens (decorridos vinte anos, tudo se passará como se tivesse sido apagado o dever de afetação do bem ao específico fim de utilidade pública que determinou a expropriação, não se reconhecendo ao expropriado qualquer expectativa legítima de o bem poder regressar ao seu domínio).

¹⁶² Cfr. RUI AMARAL – A reversão de..., p. 119.

indenização e uma estimativa fundamentada do valor das benfeitorias ou deteriorações posteriores ao momento em que o bem foi adjudicado à beneficiária da expropriação¹⁶³.

O paralelismo que temos vindo a estabelecer entre a expropriação e a venda forçada não é tão evidente no que respeita à reversão como o é noutros âmbitos, como a utilidade pública e a justa indenização, atrás analisados. Na verdade, não se poderá afirmar que assiste ao proprietário sujeito a venda forçada um direito de reversão propriamente dito ou, pelo menos, um direito de reversão equivalente ao do proprietário expropriado.

De facto, em caso de violação da obrigação de reabilitação pelo adquirente do imóvel, a entidade gestora deve proceder à expropriação do edifício ou retomar o procedimento de venda forçada, dando-se conhecimento da decisão ao primitivo proprietário (art. 62º, nº 12, a., do RJRU). Neste caso, o adquirente inadimplente não tem direito a receber um valor que exceda o montante que haja despendido na aquisição do imóvel, revertendo o excesso desse valor para o primitivo proprietário (art. 62º, nº 12, b., do RJRU). RUI TAVARES LANCEIRO entende que, optando a entidade gestora por retomar o procedimento de venda forçada e recebendo o primitivo proprietário o valor que exceda o montante pelo qual o edifício foi arrematado em hasta pública (isto é, o valor excedente a que o adquirente inadimplente do dever de reabilitação não tem direito), se o valor base da hasta pública for igual, existe a possibilidade de o primitivo proprietário voltar a adquirir o bem, devolvendo ao adquirente inadimplente o montante recebido – neste caso, aproximar-nos-íamos da situação que resultaria do exercício do direito de reversão¹⁶⁴.

Ainda que materialmente fosse possível criar uma situação idêntica à do exercício do direito de reversão (o bem objeto da venda forçada regressa à esfera jurídica do seu primitivo proprietário), a mesma apenas seria possível se se conjugassem um conjunto de fatores incertos, que dependerão das circunstâncias de cada caso e de cada momento: desde logo, a opção da entidade gestora pela venda forçada e não pela expropriação; o valor base da hasta pública ser igual; a disponibilidade e o interesse do primitivo

¹⁶³ Cfr. *Idem*, p. 120.

¹⁶⁴ Cfr. RUI TAVARES LANCEIRO – Contributo para o estudo do regime da venda forçada no âmbito do RJRU, pp. 1120 e 1121. O autor conclui afirmando que “*de qualquer forma, garantindo-se que o interesse público que motivou o procedimento de venda forçada continua a ser prosseguido e tendo, de qualquer forma, o primitivo proprietário a possibilidade de voltar a adquirir a propriedade, considera-se que ausência de consagração de direito de reversão não é suficiente para considerar este regime desconforme com a Constituição*”.

proprietário em devolver ao adquirente inadimplente o valor recebido; e a não existência de propostas superiores na nova hasta pública que impeçam a “re-aquisição” pelo primitivo proprietário. Por outro lado, esta hipótese afasta-se completamente da natureza jurídica da reversão: a reversão pressupõe o regresso do bem que não foi adstrito ao fim de utilidade pública que motivou o ato ablativo da propriedade à esfera jurídica do seu primitivo proprietário (isto é, a sua restituição) e não a possibilidade de esse proprietário voltar a comprar aquele bem. Aliás, no caso da venda forçada, permanecendo o imóvel disponível no comércio jurídico, essa seria sempre uma possibilidade para o primitivo proprietário (mesmo que o adquirente tivesse cumprido o seu dever de reabilitação).

A única referência expressa à possibilidade de reversão no regime da venda forçada é feita no n.º 13 do art. 62.º do RJRU, que prevê que, em qualquer das hastas públicas (a primeira e aquela que ocorrer em virtude do incumprimento do dever de reabilitação pelo adquirente inadimplente, nos termos do art. 62.º, n.º 12, a., do RJRU), se não comparecer licitante que arremate, a entidade gestora suporta a reabilitação do imóvel no prazo inicialmente fixado, contado da data de realização da hasta pública, pagando ao proprietário o preço pelo qual o mesmo foi avaliado, sob pena de reversão para o primitivo proprietário, aplicando-se, com as devidas adaptações, o CE¹⁶⁵.

A conjugação dos n.ºs 12 e 13 do art. 62.º do RJRU leva-nos a concluir que só existirá reversão do imóvel numa situação limite de não prossecução do fim de utilidade pública que motivou a venda forçada: será o caso da situação descrita no n.º 13, em que não se concretiza a venda em hasta pública (por não comparecimento de licitantes que arrematassem), a entidade gestora não paga o preço em que o imóvel foi avaliado e/ou não o reabilita no prazo estabelecido.

Entendemos que esta não foi uma opção feliz do legislador, especialmente quando assegura no próprio Preâmbulo do RJRU que “*o procedimento de venda forçada é construído de forma próxima ao da expropriação, consagrando-se garantias equivalentes...*”. De facto, ainda que esta equivalência seja notória em garantias basilares

¹⁶⁵ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, DULCE LOPES e CLÁUDIA ALVES entendem que, apesar de ao direito de reversão previsto neste n.º 13 se aplicar o CE, será sempre necessário ajustar as previsões nele estabelecidas à venda forçada, designadamente quanto aos requisitos de tempo para requerer a reversão do imóvel, que nesta sede se contarão mediante a aplicação de um prazo que em momento prévio tenha sido definido para a reabilitação e não de um prazo rígido. Cfr. F. P. OLIVEIRA/D. LOPES/C. ALVES – Regime Jurídico..., p. 259.

como a utilidade pública e a justa indenização, praticamente esfuma-se quando analisamos a reversão. A solução que melhor asseguraria os interesses do proprietário seria a de que haveria lugar à reversão do imóvel sempre que se verificasse a previsão do n° 12 do art. 62° do RJRU – “*Se o arrematante ou o adquirente, nos termos do n° 5, não começar a reabilitação do edifício ou fração no prazo de seis meses contado da arrematação ou da aquisição, ou, começando-a, não a concluir no prazo estabelecido*” – e não apenas na situação descrita no n° 13.

Este menosprezo do legislador pelo direito de reversão pode, inclusive, suscitar problemas de constitucionalidade. Pressupondo a garantia constitucional da propriedade privada o reconhecimento do direito de reversão a favor dos proprietários expropriados se os bens não forem utilizados ou aplicados ao fim que motivou a expropriação durante um certo período de tempo, a criação de uma figura jurídica com efeitos expropriativos que não reconheça em toda a sua extensão o direito de reversão ou que limite este direito apenas a algumas situações é suscetível de violar as normas e os princípios constitucionais.

3.5. Afinal, que distinção?

A análise da utilidade pública, da justa indenização e do direito de reversão à luz da expropriação e da venda forçada leva-nos a concluir que não existe entre ambas as figuras uma substancial diferença. Vejamos.

À semelhança do que sucede com a expropriação, também a venda forçada é legitimada pela utilidade pública do imóvel, utilidade pública esta que é o elemento essencial, constitutivo e caracterizador do ato de desapropriação. É indiferente que, no caso da venda forçada, o bem saia da esfera jurídica de um privado e integre a esfera jurídica de outro privado – como se referiu, o que caracteriza a expropriação é a ideia basilar de que um bem privado é cometido a um fim de utilidade pública, não sendo relevante se a titularidade do bem passa a ser pública ou continua a ser privada. Esta constatação é, desde logo, suficiente para concluir que a venda forçada é uma forma de expropriação por utilidade pública, com a especificidade de o bem *expropriado* ser adquirido por um privado.

Quanto à justa indenização a atribuir ao proprietário, o RJRU não prevê critérios específicos para a determinação daquele valor, remetendo diretamente para o CE. Assim, a justa indenização atribuída ao proprietário sujeito à venda forçada é calculada de acordo com os mesmos critérios e métodos que a justa indenização atribuída ao proprietário expropriado, garantindo-se, em ambos os casos, o recurso ao contencioso indemnizatório em caso de desacordo.

Finalmente, quanto à reversão, ao passo que na expropriação está prevista para situações em que o bem não foi aplicado ao fim que determinou a expropriação no prazo de dois ou em que tenha cessado essa aplicação, na venda forçada está prevista apenas para *situações limite* de não prossecução do fim de utilidade pública, em que não se concretiza a venda em hasta pública (por não comparecimento de licitantes), a entidade gestora não paga o preço em que o imóvel foi avaliado e/ou não o reabilita no prazo estabelecido. A consagração deste direito de reversão em moldes mais restritos do que na expropriação, ainda que seja merecedora de crítica e possa levantar questões de constitucionalidade, não afeta aquele é o elemento essencial da venda forçada – a utilidade pública do bem.

4. O Acórdão nº 421/2009 do Tribunal Constitucional

Antes de ser aprovado o RJRU, o Presidente da República requereu a apreciação pelo TC¹⁶⁶ das normas constantes do nº i) da al. j) do nº 1 do art. 2º e da al. c) do nº 2 do mesmo artigo do Decreto 343/X da Assembleia da República¹⁶⁷, recebido na Presidência da República em 28 de julho de 2009 para ser promulgado como lei.

O pedido de fiscalização da constitucionalidade do instituto da venda forçada assentava, em síntese, nos seguintes fundamentos: (i) a previsão de um regime de venda forçada enquanto instituto de política urbanística cria uma nova forma de privação da propriedade privada, uma vez que afeta, com efeitos ablativos, a liberdade de gozo e de transmissão da mesma; (ii) o direito de propriedade privada, por ter natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, só pode ser restringido nos casos expressamente previstos na CRP; (iii) ao não prever a CRP que a propriedade privada possa estar sujeita a esta concreta restrição, resulta violado o seu art. 18º, nº 2; (iv) ao dispor, no seu art. 65º, nº 4, sobre a política de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, a CRP prevê unicamente a figura da expropriação por utilidade pública como instrumento de privação da propriedade privada apto à satisfação de fins de utilidade pública urbanística; (v) o art. 65º, nº 4, da CRP é uma norma constitucional típica, que contém um *numerus clausus*, sendo vedada ao legislador ordinário a restrição da propriedade privada, com fundamento em utilidade pública urbanística, através de qualquer outro instrumento que não a expropriação por utilidade pública; (vi) apenas se pode sustentar a constitucionalidade da venda forçada através da consideração de que, por ter elementos de identidade com o instituto da expropriação, cabe, por analogia, na previsão do art. 65º, nº 4, da CRP; (vii) este encaixe analógico da venda forçada no art. 65º, nº 4, só é possível no pressuposto de que existe, quanto ao fim de utilidade pública a prosseguir e quanto às garantias inerentes ao processo indemnizatório que lhes subjaz, uma homologia entre ambos os institutos¹⁶⁸.

O TC começa por afirmar que autorização legislativa prevê, quanto ao seu sentido (“*regras básicas a seguir, futuramente, pelo legislador governamental*”), o seguinte: (i) a existência de instrumentos específicos de política urbanística, designadamente a

¹⁶⁶ Cfr. arts. 278º, nº 1, da CRP e 51º, nº 1, e 57º, nº 1, da LTC.

¹⁶⁷ Disponível em www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DiplomasAprovados.aspx.

¹⁶⁸ O pedido de fiscalização da constitucionalidade considera que não existe esta relação de homologia, uma vez que não estão se verificam, quanto à venda forçada, os referidos requisitos (por um lado, a prossecução de fins de utilidade pública e, por outro, as garantias inerentes ao processo indemnizatório).

expropriação, a constituição de servidões e a venda e o arrendamento forçados; (ii) a aplicação dos referidos instrumentos em caso de incumprimento dos proprietários do seu dever de reabilitação dos seus edifícios e frações; (iii) a possibilidade de o legislador governamental habilitado estabelecer um regime de venda forçada ou de expropriação do edifício ou fração caso os proprietários violem a obrigação de reabilitar ou aleguem que não podem ou não querem realizar as obras ou os trabalhos necessários; (iv) a avaliação do edifício ou fração nos termos do CE; (v) no caso específico da venda forçada, a venda do edifício ou fração em hasta pública a quem oferecer melhor preço e se dispuser a cumprir a obrigação de reabilitação no prazo inicialmente estabelecido para o efeito, contado da data de arrematação; (vi) a beneficiação pelo proprietário de todas as garantias previstas no CE, com as necessárias adaptações, garantindo-se, no mínimo, o valor a uma justa indemnização – são estes, nas palavras do TC, “*os traços essenciais do instituto da venda forçada*” desenhados no Decreto fiscalizado.

Depois, o TC assinala que, sendo o pressuposto de aplicação da expropriação e da venda forçada o incumprimento da obrigação de realização de obras de reabilitação, o particular tem, antes da imposição da medida coativa sobre o bem de que é titular, a possibilidade de, por um lado, suportar o sacrifício de realizar as obras necessárias para efeitos de reabilitação urbanística ou, por outro, suportar o sacrifício da perda da titularidade do bem com a correspondente compensação. Caso opte pelo primeiro cenário, o sacrifício de realização de obras não será contrário ao seu interesse, traduzindo-se num investimento que resultará na valorização do bem que é titular.

Debruçando-se sobre aquele que é o argumento essencial deste pedido de fiscalização constitucional, o TC vem dizer que a disposição contida no art. 65º, nº 4, da CRP não institui um *numerus clausus* ou princípio da tipicidade quanto à adoção das medidas necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística, só admitindo o recurso do legislador ordinário ao instituto da expropriação. A este respeito entende o TC, designadamente, o seguinte: (i) a norma constitucional em questão não pode ser lida fora do contexto em que se insere, relativo à habitação e urbanismo, no qual se articulam, enquanto expressão do cumprimento de tarefas fundamentais do Estado (art. 9º da CRP), políticas públicas tendentes a assegurar o planeamento e a ordenação do território, a defesa do ambiente e da qualidade de vida e a preservação do património urbano enquanto parte do património cultural português; (ii) o art. 65º da CRP, ao associar a política da

habitação às políticas públicas de governo do território, deixa claro que estas últimas integram as prestações comunitárias devidas para que se possa garantir, a cada um, o “*direito a uma habitação adequada*”, procurando o seu n.º 4 chamar às responsabilidades deste governo o Estado, as regiões autónomas e autarquias locais, que agirão através dos meio e mecanismos aí previstos; (iii) o n.º 4 do art. 65.º da CRP visa enquadrar políticas prestativas complexas e abertas, não prevendo de forma fechada e esgotante os meios de atuação dos poderes públicos e não decorrendo do seu texto a ideia de que o instituto da expropriação é o único instrumento autorizado pelo legislador constitucional para a satisfação da utilidade urbanística.

O TC avança na análise da questão afirmando a ideia de que as obrigações legalmente impostas aos proprietários de edifícios e frações – realização de obras de reabilitação urbanística – são o resultado da compatibilização, a efetuar pelo legislador ordinário, entre o direito de propriedade e outras exigências e valores constitucionais¹⁶⁹, decorrentes das tarefas fundamentais do Estado definidas no art. 9.º da CRP. Neste sentido, ao conferir ao legislador ordinário a habilitação necessária para determinar os direitos e obrigações do proprietário e dos titulares de outros direitos, ónus ou encargos relativamente aos edifícios a reabilitar, o Decreto em análise está a cumprir as funções próprias de conformação social da propriedade, cuja definição cabe ao legislador.

Assim, debruçado sobre a questão de saber se o instituto da venda forçada, previsto como consequência do incumprimento dos deveres de reabilitação urbanística, ainda compartilha a referida natureza meramente conformadora do conteúdo da propriedade, ou se, por outro lado, mais do que uma conformação, é uma verdadeira restrição de uma posição jusfundamental do proprietário, o TC conclui que, neste contexto, estamos perante uma verdadeira restrição – de facto, ao prever a possibilidade de se impor ao proprietário incumpridor a venda em hasta pública do seu edifício ou fração, o Decreto *sub judice* autoriza igualmente que o direito fundamental de não privação da propriedade daquele proprietário, consagrado pelo art. 62.º da CRP, venha a ser restringido –, não subsistindo qualquer dúvida de que o instituto da venda forçada implica a transmissão a outrem do bem de que se é titular e, por isso, a sua perda. Nesta

¹⁶⁹ A proteção e valorização do património urbano, enquanto parte do património cultural português; a promoção da qualidade de vida, através da efetivação dos direitos ambientais e da modernização das estruturas sociais; e a promoção do desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional.

medida, porque o direito afetado tem uma estrutura análoga à dos direitos, liberdades e garantias, será sempre aplicável a qualquer ato legislativo que o restrinja o regime próprio das restrições, consagrado no art. 18º da CRP.

Ainda que a CRP não refira textualmente a venda forçada, resultaria de uma conceção excessivamente estreita entender que o limite previsto no seu art. 18º, nº 2 (necessidade de autorização expressa para restringir) fora, *in casu*, incumprido. O TC entende que, quanto a esta questão, é necessário saber, desde logo, o sentido que deve ser conferido à primeira parte deste nº 2 (“*A lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição*”). Assim, quanto a esta concreta questão, as seguintes conclusões: (i) a autorização constitucional para restringir não se identifica nem depende de uma necessidade de referência textual explícita, no articulado da CRP, a um certo e determinado instituto a adotar pelo legislador ordinário; (ii) não sendo nenhuma CRP apenas um texto, a autorização que a CRP portuguesa confere para que um certo e determinado direito possa ser restringido não pode ser entendida como uma estrita exigência de textualidade; (iii) *in casu*, a CRP autoriza que o direito de cada um à não privação da propriedade seja restringido, contanto que tal restrição se assente em razões de interesse público, se efetue por intermédio do procedimento devido em Direito e inclua, para o titular do direito afetado, a respetiva compensação indemnizatória; (iv) o que confere sentido e inteligibilidade a esta restrição, assim configurada, não é apenas o facto de a CRP se referir a ela no seu art. 62º, nº 2, mas também, e sobretudo, as razões materiais que sustentam a sua existência na ordem constitucional, designadamente a necessária harmonia e equilíbrio, a estabelecer por lei, entre os interesses dos proprietários e outros valores e interesses constitucionalmente protegidos. Em conclusão, não decorrendo do Decreto *sub judice* uma habilitação que permita que o Governo adote um instituto ablativo da propriedade que não prossiga o interesse público, que não se realize no quadro de um procedimento devido em Direito e que não seja acompanhado da respetiva compensação indemnizatória, não existem razões para censurar a escolha do legislador ordinário só pelo facto de a CRP não referir textualmente o instituto da venda forçada.

A este entendimento acresce o que foi perfilhado pelo Ac. nº 491/2002, de 26 novembro¹⁷⁰: o TC tem afastado a ideia de que os únicos atos ablativos do direito de propriedade consentidos pela CRP são os que resultam do seu art. 62º, nº 2, antes podendo existir outros, inclusive no interesse de privados, desde que encontrem cobertura e justificação constitucional.

Relativamente ao argumento de que, ainda que se admitisse que o instituto da venda forçada apresenta traços de identidade com o instituto da expropriação, tais traços de identidade não são garantidos pelo sentido da autorização legislativa *sub judice* – por um lado, porque a autorização não assegura que os fins de utilidade pública urbanística sejam prosseguidos pelo instituto da venda forçada do mesmo modo que são prosseguidos pelo instituto da expropriação e, por outro lado, porque a autorização não assegura que as garantias indemnizatórias dos particulares sejam cumpridas através da venda forçada do mesmo modo que o são através da expropriação –, o TC começa por dizer os institutos da venda forçada e da expropriação são desiguais entre si, mas que esta desigualdade apenas se tornará constitucionalmente censurável se os proprietários sujeitos à venda forçada forem destinatários de um regime jurídico injustificadamente diverso daquele que é aplicável aos expropriados. Conclui, depois, que, contrariamente ao que é sustentado pelo requerente, do modelo de regime consagrado no Decreto *sub judice* não se pode depreender que, em abstrato, a venda forçada seja um *quid* inadequado à prossecução dos valores próprios das políticas urbanísticas, não cabendo ao TC apreciar a adequação ou o mérito das políticas públicas adotadas pelo legislador, mas sim, e apenas, emitir juízos sobre a sua conformidade constitucional – quanto a este ponto concreto, nada permite que se estabeleça um juízo de censura constitucional, já que nada prova que o instituto em análise seja inepto ou inadequado à realização dos fins especiais da reabilitação urbana. De igual modo, não se pode concluir que, nos casos em que o preço do imóvel transacionado em hasta pública se revele inferior ao montante por que foi avaliado, nos termos do CE, não venha a ser atribuída ao particular a compensação indemnizatória remanescente, podendo o legislador ordinário salvaguardar, em conformidade com a CRP as garantias jurídicas dos particulares.

¹⁷⁰ Proc. 310/99, Rel. Paulo Mota Pinto.

Sobre esta matéria, a doutrina não surge unânime. LUÍS MENEZES LEITÃO¹⁷¹ tece duras críticas ao RJRU, em particular à previsão do instituto da venda forçada, apontando a sua inconstitucionalidade, e ao Estado Português, que considera ser o grande responsável pela degradação do edificado, em virtude do longo período de congelamento de rendas que vigorou em Portugal¹⁷². Pese embora reconheça a reabilitação urbana como um “*objectivo meritório que a toda a população interessa*”¹⁷³, LUÍS MENEZES LEITÃO adjectiva o regime jurídico a que esta está sujeita como um “*verdadeiro ataque aos proprietários de imóveis*”, especialmente injusto quando se perfaziam, à data da publicação RJRU, cem anos sobre o congelamento das rendas em Portugal¹⁷⁴.

O autor sustenta o seu pensamento nas seguintes ideias-chave: (i) a CRP reconhece a todos o direito à propriedade privada e à sua transmissão por vida e por morte (art. 62º, nº 1), só prevendo a expropriação e a requisição por utilidade pública com base na lei e mediante o pagamento de uma justa indemnização (art. 62º, nº 2); (ii) o art. 65º, nº 4, da CRP apenas prevê a expropriação dos solos quando eles sejam necessários à prossecução de fins de utilidade pública urbanística; (iii) apenas em caso de meios de produção ao abandono, o seu art. 88º, nº 2, prevê o arrendamento ou a concessão de exploração compulsivos, nem aqui contemplando a venda forçada; (iv) a venda forçada nada tem a ver com a expropriação por utilidade pública, uma vez que a expropriação pressupõe a existência de utilidade pública dos imóveis e direitos a eles inerentes, sendo essa utilidade pública compreendida nas atribuições, fins e objeto da entidade expropriante e sendo obrigatório o pagamento contemporâneo da uma justa indemnização (posto isto, não é expropriação uma venda forçada promovida pelo Estado entre privados); (v) estando a venda forçada prevista como uma sanção para o incumprimento da obrigação de reabilitação do imóvel, aplicada objetivamente (mesmo em situações em que o proprietário não possa, sem culpa sua, realizar as referidas obras), não está em causa a utilidade pública do imóvel, mas tão-somente a aplicação de uma sanção para o incumprimento da obrigação de reabilitação, sanção esta inaceitável em caso de ausência de culpa, desproporcionada e atentatória contra a garantia constitucional da propriedade;

¹⁷¹ Presidente da Direção da Associação Lisbonense de Proprietários, que tem como objetivo representar, junto da opinião pública e dos poderes constituídos, os interesses dos proprietários urbanos portugueses e procurar defendê-los nos planos da política fiscal, do arrendamento e da reabilitação urbana.

¹⁷² Cfr. LUÍS MENEZES LEITÃO – O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana e a garantia da propriedade, p. 135.

¹⁷³ Cfr. *Idem.*

¹⁷⁴ Cfr. *Idem.*

(vi) ainda que seja assegurado o pagamento de uma indemnização nos termos do CE, a ablação da propriedade pode ser feita em casos em que não está demonstrada a utilidade pública do imóvel, único fator que deve justificar que um cidadão seja privado da sua propriedade; (vii) bastando, para a sua aplicação, que o proprietário não cumpra a obrigação de reabilitação do imóvel ou não responda à notificação que lhe é feita, é falso dizer-se que a mesma está prevista para casos excepcionais, podendo ocorrer com frequência (depois de décadas de congelamento das rendas, a maior parte dos proprietários não tem condições financeiras para custear a reabilitação dos seus imóveis)¹⁷⁵. LUÍS MENEZES LEITÃO sintetiza afirmando que *“a lei permite assim uma transferência forçada da propriedade privada dos mais pobres para os mais ricos, promovida pelas entidades gestoras, numa espécie de Robin dos Bosques ao contrário, o que não se afigura tolerável”*¹⁷⁶.

O autor realça ainda que a venda forçada, tal como surge configurada, não passa de uma alternativa à expropriação, à livre escolha da entidade gestora. Esta alternativa, porém, não é neutra: (i) se optar pela venda forçada, sendo o preço suportado por privados, a entidade gestora nada ou muito pouco gastará com a expropriação; (ii) os municípios, por seu lado, terão enormes receitas com o IMT pago pelos privados na aquisição dos imóveis (ao contrário do que sucede com as expropriações, a lei não prevê, nestes casos, a isenção do pagamento do imposto), desencadeando-se uma elevada especulação nos leilões destes imóveis, sem as garantias que a expropriação por utilidade pública concede aos particulares¹⁷⁷.

Depois, debruçando-se sobre a referência que o preâmbulo do diploma faz à venda forçada, LUÍS MENEZES LEITÃO prossegue dizendo que tal referência *“expressa algo que julgávamos impensável no Portugal democrático do Séc. XXI: uma concepção típica dos regimes totalitários, que viam a propriedade como um mero fideicomisso, em que o proprietário agia por conta da colectividade, em lugar de a conceber como um direito das pessoas, enquanto meio concreto para o indivíduo realizar as suas liberdades, sendo*

¹⁷⁵ Cfr. *Idem*, pp. 138 e 139.

¹⁷⁶ Cfr. *Idem*, p. 139.

¹⁷⁷ Cfr. *Idem*, p. 140.

*esta última concepção que a nossa Constituição garante, ao reconhecer o direito à propriedade*¹⁷⁸.

Já JORGE MIRANDA concorda com a posição sufragada na decisão do TC, considerando bem formulado e convincente o passo respeitante às restrições aos direitos, liberdades e garantias. O autor sustenta o seu entendimento nas seguintes ideias-chave: (i) para além das restrições imediatas e mediatas constantes das normas invocadas na decisão do TC, existem outras restrições que nascem da interpretação sistemática e de princípios constitucionais, as quais se alicerçam, nos termos do art. 18º, nº 2, da CRP, no critério básico da salvaguarda de “*outros direitos ou interesses constitucionalmente relevantes*”; (ii) apenas numa “*quimérica Constituição liberal radical*” se aceitaria que a propriedade privada não pudesse ser objeto de restrições exceto nos casos nela expressa e diretamente previstos, sendo proibidas quaisquer outras normas legais restritivas; (iii) qualquer Constituição positiva, ainda que respeitadora e protetora do direito de propriedade, tem de admitir que a lei infraconstitucional contemple outras restrições ao mesmo; (iv) o art. 62º da CRP, ao garantir a propriedade privada “*nos termos da Constituição*”, não implica que ela apenas seja garantida dentro dos limites e dos termos previstos e definidos noutros lugares da CRP ou que seja reconhecida aprioristicamente como princípio independente e autossuficiente, mas sim que ela é reconhecida e salvaguardada no âmbito da CRP, em sintonia com seus os princípios, valores e critérios¹⁷⁹.

Para além destes argumentos, JORGE MIRANDA considera que poderiam ainda ter sido invocados pelo TC o art. 66º, nº 2, e), da CRP, que impõe ao Estado, em colaboração com as autarquias locais, a promoção da qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitetónico e da proteção de zonas históricas, e o art. 88º, nº 2, da CRP que permite que os meios de produção em abandono injustificado possam ser objeto de arrendamento ou de concessão ou exploração compulsivos, em condições a fixar por lei¹⁸⁰.

FERNANDO ALVES CORREIA, por seu lado, considera que a legitimidade constitucional do instituto da venda forçada apenas pode ser fundamentada na consideração de

¹⁷⁸ *Idem*, pp. 140 e 141.

¹⁷⁹ Cfr. JORGE MIRANDA – VII. Reabilitação urbana, venda forçada e direito de propriedade.

¹⁸⁰ Cfr. *Idem*.

que a venda forçada é uma expropriação em sentido substancial, partilhando das características essenciais e das garantias àquela inerentes. Atendendo a que a ablação do direito de propriedade apenas pode ter lugar por via de expropriação ou de nacionalização ou através de figuras substancialmente idênticas a estas, como a requisição, a ocupação temporária de imóveis, a destruição de bens por utilidade pública e, mais recentemente, a venda forçada, FERNANDO ALVES CORREIA considera infeliz a referência do art. 62º, nº 1, do RJRU à venda forçada como uma “*alternativa à expropriação*” e, por isso, diferente desta. A conformidade constitucional da venda da forçada reside essencialmente no facto de esta ser uma figura englobada no conceito amplo de expropriação e comungando das suas características essenciais e de tudo o que isso implica ao nível das garantias dos particulares; admitir-se que existe uma autonomia e uma diferença entre estas figuras implica, de facto, a desconformidade do instituto da venda forçada com os preceitos constitucionais¹⁸¹.

FERNANDO ALVES CORREIA entende ainda que a solução legislativa de previsão da venda forçada é desnecessária da perspectiva das opções de política legislativa: obter-se-ia o mesmo resultado através do alargamento, em matéria de reabilitação urbana, dos beneficiários da expropriação, de forma a que não incluíssem aqui apenas as entidades gestoras (art. 10º do RJRU), mas também qualquer privado que se proponha a realizar uma operação de reabilitação urbana com vista à prossecução do interesse público; neste âmbito, a escolha do privado beneficiário da expropriação teria de se firmar nas necessárias garantias de imparcialidade e defesa da concorrência e celebrar-se-ia um contrato entre este e a entidade gestora onde ficassem vertidas as obrigações inerentes à consecução da tarefa de reabilitação urbana. Esta solução, na opinião de FERNANDO ALVES CORREIA, comportaria inúmeras vantagens face à preconizada pelo legislador e apresentar-se-ia como uma inovação associada à necessária evolução do instituto da expropriação justificada pela realidade e necessidades atuais e pelo renovado entendimento da participação e responsabilização dos privados pela execução de tarefas públicas¹⁸².

Embora reconheçamos a apreensão dos proprietários perante a criação desta figura e concordemos com LUÍS MENEZES LEITÃO nas considerações que tece em relação à

¹⁸¹ Cfr. F. ALVES CORREIA – Manual de..., Vol. II, p. 140.

¹⁸² Cfr. *Idem*, p. 141.

degradação do nosso património imobiliário urbano, devida em grande parte a décadas de congelamento de rendas, não podemos deixar de corroborar a decisão do TC e as teses de FERNANDO ALVES CORREIA, JORGE MIRANDA e JOSÉ VIEIRA FONSECA (esta última analisada quando abordámos a garantia da utilidade pública, no respetivo título), subsumidas na ideia-chave de que a venda forçada é uma expropriação em sentido substancial e, portanto, conforme com as normas constitucionais.

5. O exemplo de Lisboa

O dinamismo do mercado imobiliário a que temos assistido nos últimos anos, designadamente no que respeita à reabilitação de prédios urbanos, tem sido particularmente visível na cidade de Lisboa. O incremento do turismo, a criação de programas municipais de incentivo à reabilitação urbana e a existência um parque imobiliário envelhecido, degradado e arruinado, a reclamar uma urgente regeneração, ditaram que se assistisse a um surpreendente rejuvenescimento urbano da cidade. Neste sentido, seria expectável, numa observação preliminar da questão, que figuras como a venda forçada, que tanto facilitariam e impulsionariam o negócio da reabilitação urbana, fossem sobejamente utilizadas.

Questionada sobre a utilização da venda forçada nas operações de reabilitação urbana promovidas ou a promover na Área de Reabilitação Urbana de Lisboa, a Câmara Municipal de Lisboa¹⁸³ informou-nos de que não dispõe de qualquer registo de que esta figura tenha sido alguma vez usada. A única operação de reabilitação urbana sistemática em curso na Área de Reabilitação Urbana de Lisboa diz respeito à ARU-Santa Clara¹⁸⁴, não havendo até ao momento qualquer previsão ou expectativa de que este instrumento venha a ser usado pelo município. Também a Associação Lisbonense de Proprietários – que, pese embora a sua designação, representa os interesses dos proprietários de prédios urbanos portugueses, e não apenas os dos lisboenses – não dispõe de qualquer informação ou registo de que a venda forçada tenha sido alguma vez usada.

¹⁸³ Foram questionados, designadamente, a Direção Municipal de Urbanismo (a Divisão de Programas de Reabilitação e a Divisão de Operações Patrimoniais) e o Centro de Informação Urbana de Lisboa.

¹⁸⁴ A Área de Reabilitação Urbana de Lisboa foi aprovada pela Assembleia Municipal de Lisboa através da Deliberação nº 11/AML/2012 com a fundamentação constante da Estratégia de Reabilitação Urbana 2011-2014, nos termos da qual será delimitada, para cada operação de reabilitação sistemática a promover, a correspondente área de reabilitação urbana, destacada da Área de Reabilitação Urbana de Lisboa. Pretendeu-se, com isto, que a cada operação de reabilitação urbana correspondesse a respetiva (sub)área de reabilitação urbana.

No que respeita, em concreto, à Área de Reabilitação Urbana de Santa Clara/ARU-Santa Clara, a sua delimitação e a aprovação da respetiva operação de reabilitação urbana sistemática prende-se com a necessidade de se integrarem e articularem os vários contextos urbanos ali existentes, alguns ainda de cariz rural, com enorme relevância paisagística e patrimonial na zona norte da cidade de Lisboa. A área de intervenção da ARU-Santa Clara compreende parte da atual freguesia de Santa Clara, a qual inclui a área correspondente ao antigo Núcleo Histórico da Ameixoeira, três núcleos urbanos delimitados como áreas urbana de génese ilegal (dois deles bastantes degradados) e algumas zonas urbanas consolidadas, mas com necessidades de integração e colmatação. Todos os documentos relativos a esta operação de reabilitação urbana, assim como as informações relevantes sobre o estado da mesma, poderão ser consultados em <http://www.cm-lisboa.pt/viver/urbanismo/reabilitacao-urbana/aru-santa-clara>.

É, pois, curioso que uma figura que tanta polémica levantou em 2009 (recordem-se, neste sentido, os títulos referidos na Introdução – cfr. nota 3) nunca tenha sido usada em Lisboa. Quanto a nós, este facto encontra justificação, por um lado, nos programas de incentivo à reabilitação urbana criados pelo município¹⁸⁵ – ao criar condições que facilitam e estimulam a atividade da reabilitação urbana por privados, o município isenta-se de ser ele próprio, através de recursos municipais, a promover essa reabilitação – e, por outro lado, no facto de a sua utilização estar limitada às operações de reabilitação urbana sistemática.

¹⁸⁵ Por exemplo, “RE9- 9 vantagens para reabilitar em Lisboa”, “Reabilita Primeiro Paga Depois”, “RER – Programa de Segurança Sísmica e Aumento da Eficiência Energética” (em estudo) e “RE-HABITA LISBOA – Programa de Reabilitação de Devolutos” (em estudo).

Conclusão

Criada em 2009 com a aprovação do RJRU, mas com raízes no nosso Direito antigo, a venda forçada é um instituto jurídico inovador no quadro dos instrumentos de política urbanística, designadamente no que respeita à intervenção da Administração Pública quando os proprietários não cumpram os seus deveres urbanísticos, só podendo ser aplicado quando outros meios menos lesivos não sejam suficientes para assegurar a prossecução das finalidades de interesse público em causa. Trata-se de uma forma de privação da propriedade privada, com efeitos similares aos da expropriação, mas alternativa a ela, no sentido em que o particular é desapropriado do seu bem, contra a sua vontade, mediante o pagamento de um preço nunca inferior ao de uma justa indemnização, sendo o mesmo transmitido a título definitivo, em hasta pública, a quem fizer a melhor oferta e se obrigar a reabilitar o imóvel no prazo inicialmente fixado pela Administração. A ideia que lhe está subjacente é a de que os proprietários que não realizem as obras ou os trabalhos ordenados sejam substituídos por outros que, sem prejuízo da sua utilização particular, estejam na disponibilidade de realizar a função social do direito de propriedade, reabilitando o imóvel. Procurou-se, com a sua criação, obviar às insuficiências da expropriação, permitindo-se que o imóvel seja colocado diretamente no mercado sem que seja necessário o seu ingresso prévio na esfera jurídica da entidade que promove a desapropriação e sem que esta entidade tenha que pagar ela própria, através de recursos municipais, a justa indemnização devida.

De acordo com este instituto, sempre que os proprietários de determinado imóvel não puderem ou não quiserem cumprir a sua obrigação de o reabilitar, a entidade gestora poderá iniciar o processo de venda forçada, procedendo (caso o proprietário não venda o imóvel dentro dos prazos previstos nos RJRU) à venda do mesmo em hasta pública a quem oferecer melhor preço e se dispuser a cumprir a obrigação de reabilitação no prazo inicialmente estabelecido para o efeito (contado desde a data da respetiva arrematação). Deste modo, assegura-se que um terceiro – interessado na atividade e no negócio da reabilitação urbana ou simplesmente naquele imóvel em particular – adquira o imóvel em causa ao proprietário em incumprimento, promovendo e custeando a execução das obras de reabilitação necessárias num determinado prazo, sendo estas as condições da referida venda.

Embora o RJRU restrinja a aplicação da venda forçada à reabilitação urbana, a previsão desta figura na RJIGT e na LB veio esclarecer que a mesma não se circunscreve às operações de regeneração ou reabilitação urbana ou aos edifícios em situação de ruína e sem condições de utilização, podendo ser aplicada sempre que a Administração imponha a um proprietário a realização de uma operação urbanística (de utilidade pública) necessária à execução de um plano de ordenamento do território e este não a cumpra ou se oponha a ela.

O procedimento de venda forçada encontra-se conformado de forma próxima ao da expropriação por utilidade pública, consagrando garantias equivalentes, nomeadamente a utilidade pública como elemento justificador da venda, a previsão de um procedimento administrativo que assegura a participação do proprietário e o exercício do contraditório (designadamente através da possibilidade de apresentar contraproposta indemnizatória), o pagamento de um valor nunca inferior ao de uma justa indemnização, o recurso ao contencioso indemnizatório em caso de desacordo quanto ao valor da justa indemnização e a reversão do imóvel em determinadas situações de não prossecução do fim de utilidade pública que motivou a venda. Para além destas garantias, o proprietário poderá sempre impugnar judicialmente a venda forçada, através da impugnação da resolução de promoção da venda forçada e/ou do programa estratégico de reabilitação urbana.

A proximidade entre a venda forçada e a expropriação é particularmente evidente através da análise individual das principais garantias do expropriado: a utilidade pública, a justa indemnização e a reversão do bem.

A utilidade pública. A utilidade pública é o elemento essencial, constitutivo, caracterizador e legitimador da relação expropriativa. Não releva, aqui, a titularidade (pública ou privada) do bem expropriado nem a sua saída ou permanência do comércio jurídico. Assim, a venda forçada é uma expropriação por utilidade pública no sentido em que um bem (privado, neste caso) é cometido a um fim de utilidade pública.

A justa indemnização. A justa indemnização é um dos pressupostos de legitimidade da expropriação e uma garantia fundamental do expropriado, remetendo para a proibição de uma indemnização meramente nominal, irrisória ou simbólica, para o respeito pelo princípio da igualdade de encargos e para a consideração do interesse

público da expropriação. Não prevendo o RJRU critérios específicos para a determinação do *quantum indemnizatório* e remetendo diretamente para o CE, vale para a venda forçada tudo o que está previsto no CE para a determinação daquele valor nas expropriações por utilidade pública. Neste sentido, o valor da justa indemnização corresponderá ao valor de mercado do imóvel.

O direito de reversão. O direito de reversão tem como fundamento a ideia de que o expropriado pode exigir a recuperação do bem caso este não seja aplicado ao fim de utilidade pública que justificou a expropriação ou caso cesse a aplicação a esse fim. Todavia, no caso da venda forçada, só existirá reversão do imóvel numa situação limite de não prossecução do fim de utilidade pública, em que não se concretiza a venda em hasta pública (por não comparecimento de licitantes), a entidade gestora não paga o preço em que o imóvel foi avaliado e/ou não o reabilita no prazo estabelecido. Embora fosse expectável que, atenta a propositada proximidade entre a expropriação e a venda forçada, o legislador tivesse previsto a possibilidade de reversão também para a situação de o novo proprietário não começar ou não concluir a reabilitação do imóvel no prazo estabelecido, tal facto não afeta a legitimidade da figura. De facto, continua a verificar-se o elemento essencial, constitutivo, caracterizador e legitimador da venda forçada – a utilidade pública.

A conformidade constitucional da venda forçada foi apreciada pelo TC que, no seu Ac. 421/2009, de 13 de agosto, decidiu pela não inconstitucionalidade deste instituto. Entendeu o TC que o art. 65º, nº 4, da CRP não institui um *numerus clausus* ou princípio da tipicidade quanto à adoção das medidas necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística (só admitindo o recurso do legislador ordinário ao instituto da expropriação), não podendo esta norma ser lida fora do contexto em que se insere, relativo à habitação e urbanismo. Neste contexto, articulam-se, enquanto expressão do cumprimento de tarefas fundamentais do Estado, políticas públicas tendentes a assegurar o planeamento e a ordenação do território, a defesa do ambiente e da qualidade de vida e a preservação do património urbano enquanto parte do património cultural português. Por outro lado, entendeu também o TC que as obrigações legalmente impostas aos proprietários de edifícios e frações (realização de obras de reabilitação urbanística) são o resultado da compatibilização, a efetuar pelo legislador ordinário, entre o direito de propriedade e outras exigências e valores constitucionais, decorrentes das tarefas

fundamentais do Estado definidas no art. 9º da CRP, traduzida na conformação social deste direito.

Bibliografia

ALMEIDA, Mário Aroso de – **Direito Administrativo, Administração Pública e Função Administrativa**. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 2015. ISBN 978-972-40-6141-2

AMARAL, Diogo Freitas do; OTERO, Paulo – Nacionalização, Reprivatização e Direito de Reversão. *In O Direito, Vols. I-II*. Ano 124º (Jan./Jun.1992), pp. 289-321

AMARAL, Maria Lúcia C. A. – **Responsabilidade do Estado e Dever de Indemnizar do Legislador**. Coimbra: Coimbra Editora, 1998. ISBN 978-972-32-0830-6

AMARAL, Rui – A reversão de bens expropriados. *In Revista CEDOUA*. Coimbra: CEDOUA – Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente. ISSN 0874-1093. Nº 13 (Ano VII, Jan. 2004), pp. 111-118

ANTUNES, José Engrácia – **A aquisição tendente ao domínio total**. Coimbra: Coimbra Editora, 2001. ISBN 978-972-32-1018-7

CAETANO, Marcello – **Manual de Direito Administrativo, Vol. II**. 9ª ed. Coimbra: Almedina, 1980. ISBN 978-972-40-0288-0

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital – **Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. I**. 4ª ed. rev. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. ISBN 978-972-32-1462-8

CORREIA, Fernando Alves – A Evolução do direito do urbanismo em Portugal entre 2006 e 2011. *In Direito Regional e Local*. ISSN 1646-8392. Nº 17 (Jan./Mar. 2012), pp. 3-17

___ **As Garantias do Particular na Expropriação por Utilidade Pública**. Coimbra: Almedina, 1982. ISBN 978-972-40-0215-6

___ **Manual de Direito do Urbanismo, Vol. I**. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2008. ISBN 978-972-40-3571-0

___ **Manual de Direito do Urbanismo, Vol. II**. Coimbra: Almedina, 2010. ISBN 978-972-40-4137-7

__ **O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade.** 2ª Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2001. ISBN 978-972-40-0469-3

CORTÊS, António – **Jurisprudência dos Princípios: ensaio sobre os fundamentos da decisão jurisdicional.** Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 2010. ISBN 978-972-54-0255-9

__ Para uma Metodologia Jurídica Integral. *In* **Direito e Justiça: Estudos dedicados ao Professor Doutor Nuno Espinosa Gomes da Silva.** Lisboa: Universidade Católica Editora. ISBN 978-972-54-0386-0. Vol. Especial, Vol. I (2013), pp. 39-86

EIRÓ, Vera – O regime da antecipação da sentença por causa legítima de inexecução no CPTA revisto – notas introdutórias. *In* GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago (coord.) – **Comentários à Revisão do ETAF e do CPTA.** 2ª ed. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2016. ISBN 978-972-629-072-8. pp. 341-372

FONSECA, José Vieira – A Lei de Bases dos Solos, do Ordenamento do Território e do Urbanismo é uma lei de bases das expropriações por utilidade pública?. *In* **Ordenamento do Território, Urbanismo e Cidades. Que Rumo?.** Coimbra: Almedina (no prelo)

FREITAS, José Lebre de – **A Ação Executiva à luz do Código de Processo Civil de 2013.** 6ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. ISBN 978-972-32-2224-1

LANCEIRO, Rui Tavares – Contributo para o estudo do regime da venda forçada no âmbito do RJRU. *In* **O Direito.** Coimbra: Almedina, 2010. ISSN 0873-4372, ISBN 978-972-40-4444-6. Ano 142º (2010), pp. 1111-1122

LEITÃO, Luís Menezes – O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana e a garantia da propriedade. *In* **Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente.** Coimbra: Almedina. ISSN 0872-9336. N.ºs 31/34 (Jan./Dez. 2009/2010), pp. 135-143

MIRANDA, Jorge – VII. Reabilitação urbana, venda forçada e direito de propriedade. *In* **O Tribunal Constitucional em 2009.** s.d. [consultado em 28.08.2017]. Disponível em http://www.cjlp.org/tribunal_constitucional_2009.html

MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui – **Constituição da República Portuguesa Anotada, Tomo I.** Coimbra: Coimbra Editora, 2005. ISBN 972-32-1307-9

MONCADA, Luiz S. Cabral de – **Código do Procedimento Administrativo Anotado**. Coimbra: Coimbra Editora, 2015. ISBN 978-972-32-2326-2

MONIZ, Ana Raquel Gonçalves Moniz – O controlo judicial do exercício do poder regulamentar no Código do Processo nos Tribunais Administrativos. *In* GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago (coord.) – **Comentários à Revisão do ETAF e do CPTA**. 2ª ed. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2016. ISBN 978-972-629-072-8. pp. 493-539

MONTEIRO, Cláudio – A garantia constitucional do direito de propriedade privada e o sacrifício de faculdades urbanísticas. *In* **Cadernos de Justiça Administrativa**. Braga: CEJUR – Centro de Estudos Jurídicos do Minho. ISSN 0873-6294. Nº 91 (Jan./Fev. 2012), pp. 3-25

__ **Escrever Direito por Linhas Rectas: legislação e planeamento urbanístico na Baixa de Lisboa (1755-1833)**. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2010. ISBN 978-000-00-7274-0

__ **O Domínio da Cidade: A Propriedade à prova do Direito do Urbanismo**. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2013. ISBN 978-972-693-90-0744-5

OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Novas Tendências do Direito do Urbanismo: de um urbanismo de expansão e de segregação a um urbanismo de contenção, de reabilitação urbana e de coesão**. Coimbra: Almedina, 2011. ISBN 978-972-40-4652-5

__ Programação e Execução das Operações de Reabilitação Urbana: Perspetiva Jurídica. *In* **O Novo Regime da Reabilitação Urbana**. Coimbra: Almedina, 2010. ISBN 978-972-40-4287-9. pp. 117-158

__ **Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado**. Coimbra: Almedina, 2016. ISBN 978-972-40-6464-2

OLIVEIRA, Fernanda Paula; LOPES, Dulce; ALVES, Cláudia – **Regime Jurídico da Reabilitação Urbana Comentado**. Coimbra: Almedina, 2011. ISBN 978-972-40-4701-0

ORDEM DOS ADVOGADOS PORTUGUESES – Em debate: A floresta a quem a cuida?. *In Boletim da Ordem dos Advogados 02*. Julho 2017 [consultado em 28.08.2017]. Disponível em http://boletim.oa.pt/oa-02/actualidade_em-debate.

PARDAL, Sidónio; LOBO, Carlos Baptista – **Património Imobiliário: Referências para a Avaliação**. Coimbra: Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P., 2011. ISBN 978-972-40-4476-7

RIBEIRO, Joaquim Sousa – O direito de propriedade na jurisprudência do Tribunal Constitucional (Relatório da 11ª Conferência Trilateral dos Tribunais Constitucionais de Portugal, Espanha e Itália). Outubro 2009 [consultado em 28.08.2017]. Disponível em http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/conteudo/files/textos/textos0202_trilateral2009.pdf

SILVA, Jorge Andrade da – **Código dos Contratos Públicos Comentado e Anotado**. Coimbra: Almedina, 2008. ISBN 978-972-40-3650-2

SILVA, Suzana Tavares – Reabilitação Urbana: Conceito e Princípios. *In O Novo Regime da Reabilitação Urbana*. Coimbra: Almedina, 2010. ISBN 978-972-40-4287-9. pp 7-20

SOUSA, António Pais de; SILVA, Manuel Fernandes da – **Da Justa Indemnização nas Expropriações por Utilidade Pública**. Porto: Portugal Jurídico-Económico, 1980

JURISPRUDÊNCIA:

Ac. RL, de 17.04.2008, Proc. nº 1833/2008-8, Rel. Teresa Pais.

Ac. STA, de 31.03.1998, Proc. nº 028719, Rel. Ferreira de Almeida.

Ac. STJ, de 12.01.1999, Proc. nº 98A970, Rel. Torres Paulo.

Ac. STJ, de 31.01.2012, Proc. nº 5253/04.2TBVNG.P1.S1, Rel. Serra Batista.

Ac. TC nº 52/1990, de 07.03.1990, Proc. nº 173/89, Rel. Vítor Nunes de Almeida.

Ac. TC nº 827/1996, de 26.06.1996, Proc. nº 726/92, Rel. Fernanda Palma.

- Ac. TC nº 187/2001, de 02.05.2001, Proc. nº 120/95, Rel. Paulo Mota Pinto.
- Ac. TC nº 491/2002, de 26.11.2002, Proc. nº 310/99, Rel. Paulo Mota Pinto.
- Ac. TC nº 421/2009, de 13.08.2009, Proc. nº 667/09, Rel. Maria Lúcia Amaral.
- Ac. TC nº 196/2011, de 12.04.2011, Proc. nº 996/09, Rel. Vítor Gomes.
- Ac. TC nº 127/2012, de 07.03.2012, Proc. nº 842/10, Rel. Pamplona Oliveira.
- Ac. TC nº 315/2013, de 29.05.2013, Proc. nº 870/12, Rel. João Cura Mariano.
- Ac. TC nº 641/2013, de 07.10.2013, Proc. nº 345/13, Maria de Fátima Mata-Mouros.
- Ac. TC nº 393/2016, de 21.06.2016, Proc. nº 166/16, Rel. Teles Pereira.
- Ac. TC nº 84/2017, de 16.02.2017, Proc. nº 500/15, Rel. Fernando Vaz Ventura.
- Ac. TC nº 137/2017, de 16.03.2017, Proc. nº 220/14, Rel. Lino Rodrigues Ribeiro.
- Ac. TCAS, de 06.02.2014, Proc. nº 07133/11, Rel. Ana Celeste Carvalho.

OUTRAS FONTES:

“Novo regime de reabilitação urbana prevê venda forçada e obras coercivas em imóveis”. **TSF**, 09.04.2009 [consultado em 28.08.2017]. Disponível em <http://www.tsf.pt/portugal/interior/novo-regime-de-reabilitacao-urbana-preve-venda-forcada-e-obras-coercivas-em-imoveis-1196326.html>.

“Reabilitação: Governo explica venda forçada”. **TVI24**, 09.04.2009 [consultado em 28.08.2017]. Disponível em <http://www.tvi24.iol.pt/politica/urbanismo/reabilitacao-governo-explica-venda-forcada>

“Proprietários têm de reparar os seus imóveis ou vendê-los”. **Diário de Notícias**, 10.04.2009 [consultado em 28.08.2017]. Disponível em <http://www.dn.pt/portugal/interior/proprietarios-tem-de-reparar-os-seus-imoveis-ou-vendelos-1197405.html>

“Reabilitação Urbana: Venda forçada é «OPA hostil» – proprietários”. **Visão**, 20.04.2009 [consultado em 28.08.2017]. Disponível em <http://visao.sapo.pt/lusa/reabilitacao-urbana-venda-forcada-e-opa-hostil-proprietarios=f505288>

Índice

Introdução.....	9
1. O direito de propriedade privada e os princípios gerais de reabilitação urbana.....	13
1.1. O estatuto constitucional da propriedade privada.....	13
1.2. Os princípios gerais da política de reabilitação urbana: em especial, o princípio da responsabilização dos proprietários e titulares de outros direitos, ónus e encargos sobre os edifícios e o princípio da subsidiariedade da intervenção pública.	20
2. A venda forçada.....	26
2.1. Enquadramento histórico	26
2.2. Enquadramento legislativo: LB, RJIGT e RJRU.....	29
2.3. Enquadramento conceptual: uma opção política concretizada num regime jurídico	30
2.3.1. A política de reabilitação urbana	30
2.3.2. O regime jurídico da venda forçada – enquadramento.....	36
2.3.3. O procedimento de venda forçada	43
2.3.4. Impugnação administrativa e contenciosa e proteção do adquirente de boa-fé	46
3. A venda forçada e a expropriação por utilidade pública: que distinção?.....	51
3.1. Considerações gerais	51
3.2. A utilidade pública.....	53
3.3. A justa indemnização.....	59
3.4. O direito de reversão.....	65
3.5. Afinal, que distinção?	71
4. O Acórdão n° 421/2009 do Tribunal Constitucional.....	73
5. O exemplo de Lisboa.....	83
Conclusão	85

Bibliografia..... 89