

Exmo. Senhor
Presidente da Câmara Municipal de Lisboa
Paços do Concelho
Praça do Município
1149-014 Lisboa

Lisboa, 16 de junho de 2015

Vossa Ref.ª

OF/1786/DMDRGU/DPSVP/14

OF/416/GVMS/14

Vossa Comunicação

1-08-2014

5-08-2014

Nossa Ref.ª

Proc. Q-4066/13 (UT1)

Recomendação n.º4/A/2015

(alínea a), do n.º 1, do artigo 20.º da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, na redação dada pela Lei n.º 17/2013, de 18 de fevereiro)

Assunto: Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística do Casal Ventoso – aquisição de imóveis – vias de facto – mora na indemnização

Nos termos e para os efeitos do disposto na alínea a), do n.º 1, do artigo 20.º, da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, e em face da motivação seguidamente apresentada, recomendo a V. Exa que seja atribuída prioridade à indemnização dos proprietários de três imóveis sitos na antiga área crítica de recuperação e reconversão urbanística situada na zona do Casal Ventoso, delimitada pelo Decreto-Regulamentar n.º 21/95, de 25 de julho, de cuja posse se afirma estar materialmente investido o município de Lisboa desde 2002.

Consigno que foram atendidas as explicações prestadas pelos serviços superiormente dirigidos por V. Exa.

§1.º - Considerações preliminares

Em 2013, foi apresentada queixa ao Provedor de Justiça contra a Câmara Municipal de Lisboa por atraso na conclusão do procedimento relativo à aquisição de três prédios urbanos, sitos na antiga freguesia de Santo Condestável¹ e que se afirma terem sido utilizados na recuperação e reconversão urbanística do denominado Casal Ventoso.

De acordo com a queixa, além de o município se ter investido na posse dos três prédios foram neles executadas operações materiais: um deles encontra-se vedado por um muro de suporte e gradeamento; em outro foi executada uma ciclovia e, por fim, o terceiro encontra-se atravessado por uma escada de uso público.

Afirma-se que a investidura na posse dos imóveis pelo município de Lisboa teve lugar em 2002, sem que os proprietários dela tivessem sido notificados, nos termos do artigo 43.º da Lei dos Solos, nem tivessem recebido propostas para a sua aquisição. De resto, continuam a liquidar anualmente o imposto municipal sobre os imóveis em questão.

Inconformados com a situação de facto descrita, os interessados reclamaram várias vezes os seus direitos e denunciaram irregularidades ao extinto Gabinete do Casal Ventoso e, mais tarde, à Câmara Municipal de Lisboa.

Em outubro de 2013, os serviços municipais informaram os meus colaboradores de não terem sido localizados elementos relativos às vistorias dos terrenos em questão. Com a documentação entregue pela requerente foi dado início a um procedimento «visando a regularização patrimonial».

¹ Inscritos na matriz predial urbana da freguesia de Santo Condestável sob os números 2436, 2437 e 2438 e descritos na 6.ª Conservatória do Registo Predial de Lisboa, sob os números 1925, 1361 e 1362, respetivamente.

Já em 2014 e depois de concluído um levantamento do cadastro referente à Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística do Casal Ventoso, foi-nos transmitido que estava a ser calculado o montante indemnizatório pela extinção dos direitos reais sobre os mesmos prédios e que as restrições orçamentais não têm permitido satisfazer, em tempo útil, os compromissos assumidos (anexo ao ofício n.º 416/GVMS/14, de 5 de agosto de 2014).

§2.º - *Análise*

O Decreto Regulamentar n.º 21/95, de 25 de julho, declarou área crítica de recuperação e reconversão urbanística, confiada à Câmara Municipal de Lisboa, o denominado Casal Ventoso, na atual freguesia de Campo de Ourique², por «carecer das infraestruturas básicas indispensáveis, designadamente no domínio do saneamento», além de «apresentar um elevado número de construções em adiantado estado de degradação».

A delimitação de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística foi fruto da necessidade premente de dotar a Administração Pública de instrumentos excepcionais para fins de requalificação e reabilitação urbana: «nos casos extremos em que só a intervenção da Administração, através de providências expeditas, permite obviar eficazmente aos inconvenientes e perigos inerentes a situações de falta de infraestruturas urbanísticas, de equipamento social, de espaços livres e espaços verdes ou de deficiências dos edifícios existentes, no que respeita a condições de solidez, segurança e salubridade³».

Viriam a ser declaradas fundamentalmente para resolver problemas sociais e ambientais, mas também problemas urbanísticos e demográficos, em particular, nos centros históricos das grandes cidades.

² Anterior freguesia de Santo Condestável, extinta por fusão.

³ Pereira da Costa, António, *Direito dos Solos e da Construção*, Braga: Livraria Minho, 2000, pp. 45-46.

O capítulo XI da Lei dos Solos (Decreto-lei n.º 794/76, de 5 de novembro⁴) cuidou destas áreas a delimitar por decreto e com efeito de declaração genérica de utilidade pública (alínea a), do n.º 1, do artigo 42.º).

Permitia-se às autoridades municipais não apenas o exercício de um direito de preferência nas transações imobiliárias onerosas (n.º 1 do artigo 27.º), como o de se investirem imediatamente na posse administrativa dos imóveis para os demolir, beneficiar ou reparar (alínea b), do n.º 1, do artigo 42.º), através de um procedimento sumário (que permitia despejar sumariamente as edificações – artigo 46.º), mas que determinava também um mínimo de garantia para os proprietários e para os titulares de outros direitos reais sobre os imóveis.

A declaração como área crítica de recuperação e reconversão urbanística não definia, por si, a situação jurídica de cada um dos imóveis situados na zona delimitada. Este procedimento obrigava à notificação de cada um dos proprietários a serem confrontados com a posse administrativa (n.º 1 do artigo 43.º), sua publicitação geral por edital (n.º 2) e uma vistoria *ad perpetuam rei memoriam*, precedendo a investidura na posse administrativa, com remissão para os termos previstos para a expropriação por utilidade pública urgente (n.º 2 do artigo 42.º).

De resto, muitos destes imóveis teriam de ser expropriados por utilidade pública, até porque, ao fim de cinco anos de posse municipal, o procedimento expropriatório deveria iniciar-se em satisfação de um direito reconhecido aos proprietários (n.º 2 do artigo 45.º), sem prejuízo da reparação devida por outros danos causados (n.º 1).

⁴ Alterado pelo Decreto-lei n.º 313/80, de 19 de agosto. Veio a ser revogado pelo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana em Áreas de Reabilitação Urbana, aprovado pelo Decreto-lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, o qual instituiu a categoria das áreas de reabilitação urbana, sem prejuízo de as anteriores áreas críticas poderem perdurar por mais dois anos e serem até lá convertidas ao novo regime.

Essa expropriação – por iniciativa oficiosa ou a requerimento dos proprietários – teria início com o ato de individualização dos bens a expropriar, valendo este ato, a partir de então, como declaração de utilidade pública para efeitos de aplicação do Código das Expropriações, aprovado pelo Decreto-lei n.º 438/91, de 9 de novembro⁵, sujeitando-se a caducidade e protegendo os proprietários contra a duração ilimitada da declaração de área crítica e contra a eventual inércia administrativa.

Os imóveis referidos foram afetos aos fins de recuperação e reconversão urbanística, sem que tenha sido provada a notificação dos interessados da posse dos terrenos. Não foi apresentado nenhum auto de vistoria *ad perpetuam rei memoriam* destinada a fixar os elementos de facto suscetíveis de desaparecerem. Nem há indícios de acordo outorgado na devida forma com os proprietários, muito menos de ter sido paga justa indemnização.

A aquisição dos mesmos imóveis seja por acordo, seja por adjudicação no termo do procedimento de expropriação por utilidade pública, não se mostra concluída. E, por assim ser, os proprietários continuam privados dos seus bens e sem a justa indemnização a que têm direito. Aliás, até à data, os interessados não receberam qualquer proposta de indemnização.

A Administração Pública prossegue o interesse público mas sempre no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos (artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa e artigo 4.º do Código de Procedimento Administrativo).

Assim, se a Câmara Municipal de Lisboa necessitava de se apropriar de imóveis sob propriedade privada de terceiros para prosseguir a reconversão urbanística, encontrava-se vinculada a observar os procedimentos legalmente definidos, salvaguardando os direitos dos interessados, designadamente o direito à indemnização.

⁵ Em termos que o Código das Expropriações aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de setembro, reproduziria *ipsis verbis* no n.º 2 do artigo 13.º.

Do direito de propriedade privada, tal como vem consagrado na Constituição da República Portuguesa, decorre que a expropriação por utilidade pública só pode ser efetuada com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização (n.º 2 do artigo 62.º).

À semelhança do que sucede no Código das Expropriações em vigor, aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de setembro, quando a zona do Casal Ventoso foi declarada a área crítica de recuperação e reconversão urbanística, a expropriação por utilidade pública de quaisquer bens ou direitos conferia ao expropriado o direito a receber o pagamento contemporâneo de uma justa indemnização (artigo 1.º e n.º 1 do artigo 22.º do Código das Expropriações, aprovado pelo Decreto-lei n.º 438/91, de 9 de novembro).

A indemnização, para ser justa, há de comportar uma tendencial contemporaneidade, pois embora não seja exigível o pagamento antecipado, também não se prevê o protelamento da indemnização⁶.

O direito à justa indemnização pela extinção do direito de propriedade dos imóveis subtraídos a seus donos é correlativo do dever que impende sobre o município de regularizar a situação. Na verdade, foi a Câmara Municipal que, sem estar habilitada por título aquisitivo bastante ou por adjudicação no termo de expropriação por utilidade pública, causou danos aos proprietários, designadamente, ao privá-los da posse das parcelas sem os indemnizar.

E durante estes anos não foram promovidas as diligências necessárias para regularizar a aquisição das parcelas, o que é reprovável, considerando que o município não ignorava estar a lesar os direitos de outrem, já que, de facto, passou a ter a posse dos prédios.

⁶ Gomes Canotilho, J. J. e Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4.ª Ed. Revista, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 809.

Ainda que os procedimentos expropriativos relativos à mesma área crítica tenham sido iniciados pelo Gabinete de Reconversão do Casal Ventoso, desde que este Gabinete foi extinto o ónus da regularização da situação passou a caber à Câmara Municipal de Lisboa, para a qual foram transferidas as mesmas competências⁷. Pelo exposto, não posso deixar de afirmar que a Câmara Municipal deveria ter providenciado mais expeditamente pela resolução destes procedimentos.

A satisfação das necessidades coletivas não pode postergar as regras mais elementares da boa-fé e do cumprimento pontual das obrigações. Assim, não posso deixar de reprovar que se proceda a outros investimentos quando ainda não estão honrados os compromissos anteriores.

Em suma, pondero que o município de Lisboa não tenha agido corretamente, havendo de adotar as medidas adequadas para legitimar a posse dos três prédios identificados e pôr termo a uma situação abusiva que assume traços de confisco.

§3.º - Conclusões

Para execução das obras de requalificação e reconversão urbanística do Casal Ventoso, o município de Lisboa tomou posse dos três prédios urbanos referidos e neles executou alterações materiais;

i. Pese embora os imóveis se situem em zona declarada área crítica de recuperação e reconversão urbanística, não há indícios de ter sido seguido o procedimento especial aplicável;

ii. A afetação das referidas parcelas privadas ao interesse público não foi precedida de tentativa de aquisição amigável ou de procedimento de expropriação;

iii. Os proprietários das parcelas não só deixaram há muito de as poder fruir livremente, como continuam sujeitos à liquidação do Imposto Municipal sobre Imóveis;

⁷ Extinto o Gabinete, todos os seus direitos, obrigações e património transferiram-se para o município de Lisboa (n.º 3, do artigo 10.º do Decreto-lei n.º 262/95, de 4 de outubro).

iii. Ainda que para tal atraso possa ter contribuído a extinção do Gabinete de Reconversão do Casal Ventoso, o prazo de conclusão dos procedimentos será sempre manifestamente excessivo e inaceitável;

iv. Urge, pois, concluir os procedimentos de aquisição dos terrenos, de forma a indemnizar os proprietários pela privação dos seus bens, utilizados para a execução das obras de requalificação e reconversão urbanística no Casal Ventoso.

Solicito a V. Exa que, dando cumprimento do disposto no n.º 2, do artigo 38.º, da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, me transmita, no prazo de 60 dias a contar da receção desta recomendação, a posição da Câmara Municipal de Lisboa.

Queira aceitar, Senhor Presidente, os meus melhores cumprimentos,

O Provedor de Justiça

José de Faria Costa