

O DIREITO DE RENÚNCIA À PROPRIEDADE

Reflexões e Questões Práticas

Encontro AD URBEM 2023 - PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA: DIREITOS E DEVERES

O DIREITO DE RENÚNCIA À PROPRIEDADE - Reflexões e Questões

Práticas

“O abandono e a renúncia têm por isso sempre de se afirmar como a última defesa que resta ao particular perante o avolumar de exigências legais.¹”

Maria Isabel de Pina, advogada na Pina Amendoeira, Sociedade de Advogados, SPRL, em Loulé (mipina@pinaamendoeira.pt)

Salomé Silvestre, advogada estagiária na Pina Amendoeira, Sociedade de advogados, SPRL, em Loulé (ssilvestre@pinaamendoeira.pt)

Resumo

Esta exposição resulta da reflexão sobre o direito do proprietário de imóveis de se eximir às imposições legais que, cada vez mais, o sobrecarregam, abrindo mão do seu direito de propriedade. Trata também do procedimento necessário e dos efeitos registrais e fiscais da renúncia.

Palavras-chave: Propriedade de imóveis, encargos, renúncia, abandono, inscrição no registo predial, inscrição matricial.

As considerações que se seguem foram pensadas e dizem respeito ao direito de propriedade privada sobre bens imóveis, pelo que é a esta que nos referimos nesta exposição sempre que mencionamos o “direito de propriedade” sem explicitação adicional.

¹ José de Oliveira Ascensão, Direito Civil. Reais, 5.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, pp.406/407

O DIREITO DE RENÚNCIA À PROPRIEDADE

Reflexões e Questões Práticas

Bom dia a todos

Apresentamos os nossos cumprimentos aos participantes neste encontro e agradecemos à AD URBEM a oportunidade que mais uma vez nos deu, de partilhar as nossas reflexões com um grupo tão alargado de profissionais das diversas áreas relacionadas com o Urbanismo.

Fazemos nossas as palavras de agradecimento proferidas pela prof. Fernanda Paula Oliveira na abertura deste encontro e aproveitamos o ensejo para agradecer também à nossa colega Heloísa Madeira a sua mais do que voluntária, voluntariosa, influência na participação ativa da Pina Amendoeira no mesmo, bem como o seu contributo crítico para as propostas que trazemos.

Ao dar início a esta exposição sobre O DIREITO DE RENÚNCIA À PROPRIEDADE, importa notar que as considerações que se seguem foram pensadas, e dizem respeito, ao direito de propriedade privada sobre bens imóveis, pelo que é a este que nos referimos sempre que mencionamos o “direito de propriedade” ou a “propriedade” sem especificação adicional.

1. Evolução do direito de propriedade privada: de um direito absoluto a um direito com função social

Herdámos do Direito Romano a ideia de que a propriedade é um direito absoluto e essa ideia persiste na nossa cultura com variantes que refletem a forma como cada um de nós vive, e pensa, o viver em sociedade.

A propriedade é, por natureza, uma realidade vivida e pensada com referência às condições sociais e económicas da sociedade e à luz das circunstâncias históricas presentes que, necessariamente, afetam a interpretação do conceito legal e a aplicação do Direito.

O DIREITO DE RENÚNCIA À PROPRIEDADE

Reflexões e Questões Práticas

A título de exemplo, comparemos a consagração do direito de propriedade ao tempo da Revolução francesa com a que consta hoje em dia na nossa Constituição.

O texto do artigo 17 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789², após qualificar a propriedade como “um direito inviolável e sagrado” estabelecia que a privação deste direito só poderia ocorrer no caso de “necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de uma justa e prévia indemnização”.

A redação do artigo 62 da Constituição portuguesa³, não é muito diferente.

Porém, ao ter-se abandonado a qualificação do direito de propriedade como “um direito inviolável e sagrado” por um lado, e passado a garantir a propriedade “nos termos da Constituição” por outro, abriu-se caminho para permitir que a proteção do interesse público constitucionalmente reconhecido se sobreponha ao interesse privado do respetivo proprietário⁴.

A origem da expressão “função social da propriedade” é atribuída a León Duguit que a explanou e defendeu numa série de conferências proferidas em Buenos Aires em 1911.

A ideia teve acolhimento imediato na Constituição Mexicana de 1917 e na Constituição de Weimar de 1919, e está hoje refletida em todas as Constituições dos sistemas jurídicos ocidentais.

Temos assim que, a evolução do direito de propriedade revela uma progressiva predominância dos interesses público e comunitário sobre o interesse particular, ao

² “Artigo 17.º - Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de uma justa e prévia indemnização.” (<https://pt.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>)

³ “Artigo 62.º Direito de propriedade privada / 1. A todos é garantido o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte, nos termos da Constituição. / 2. A requisição e a expropriação por utilidade pública só podem ser efectuadas com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização.”

⁴ Refira-se como exemplos mais marcantes os interesses de proteção do ambiente (artigo 66.º, 2, d) ou os objetivos estabelecidos para a política agrária (artigo 93.º, d), ambos da Constituição.

O DIREITO DE RENÚNCIA À PROPRIEDADE

Reflexões e Questões Práticas

ponto de a própria proteção do direito de propriedade privada poder ser vista como um meio de assegurar o interesse comum no uso e exploração adequada dos bens em causa.

2. A questão da renúncia à propriedade na Doutrina Jurídica e na Lei

Neste contexto, pode parecer estranho - e a nós parece - que a possibilidade de o proprietário renunciar à propriedade de um bem imóvel ainda hoje divida a Doutrina Jurídica portuguesa, dificultando fortemente o exercício dessa faculdade.

De modo extremamente sumário, refira-se que alguns autores (como é o caso de Henrique Mesquita) entendem que a falta de lei positiva, que expressamente admita a renúncia, é sinal de uma tomada de posição contrária, por parte do legislador⁵.

Outros (por exemplo Carvalho Fernandes), entendem que é precisamente a função social da propriedade que se opõe à possibilidade de renúncia⁶.

No campo oposto deste debate, entendem ainda outros autores (é o caso de Oliveira Ascensão) que a renúncia à propriedade é não só permitida como essencial, constituindo “a última defesa que resta ao particular perante o avolumar de exigências legais”⁷.

Dado que as posições mencionadas foram assumidas anteriormente a 2014, vale a pena notar que o argumento da falta de lei positiva que admita a renúncia à propriedade, parece ter ficado definitivamente ultrapassado com a publicação, naquele ano, da assim chamada Lei dos Solos⁸.

⁵ Cfr. Henrique Mesquita, *Obrigações Reais e Ónus Reais*, Almedina, Coimbra, 1997

⁶ Cfr. Carvalho Fernandes, *Lições de Direitos Reais*, 4a Edição, Quis Juris, 2005

⁷ Veja-se por todos José de Oliveira Ascensão - obra citada de que extraímos a citação que ilustra o título desta exposição.

⁸ Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio - Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo

O DIREITO DE RENÚNCIA À PROPRIEDADE

Reflexões e Questões Práticas

O art. 24, 2, d) da Lei dos Solos⁹ prevê a renúncia como uma das formas de aquisição de bens imóveis pelo Estado. O reconhecimento desta forma de aquisição refere-se, assim o entendemos, à disposição do artigo 1345 do Código Civil¹⁰ que, desde 1966, determina que as coisas imóveis sem dono conhecido se consideram patrimônio do Estado.

Cinco anos depois da Lei dos Solos, foi publicado o Decreto-Lei 15/2019 que tem precisamente em vista concretizar a aplicação do disposto no artigo 1345 do Código Civil, aos prédios rústicos e mistos.

A situação dos prédios urbanos ao abandono ainda é, hoje em dia, muito diversa da dos prédios rústicos, nomeadamente porque, só muito raramente, o prédio urbano terá um valor de mercado inferior ao das obrigações que gera para o proprietário.

Esta situação poderá modificar-se a qualquer momento se as normas já existentes, destinadas a assegurar as condições de usabilidade e a utilização efetiva dos prédios urbanos, passarem a ser consistentemente aplicadas.

3. Relevância do Tema, Posição Assumida e Transmissão da Propriedade dos Imóveis para o Domínio Privado do Estado

É certo que, a questão da renúncia ao direito de propriedade, se coloca raramente. A noção de que a propriedade de um imóvel confere ao proprietário (ou pode vir a trazer aos herdeiros deste) riqueza, status e segurança financeira, está tão arraigada na nossa cultura que, só em circunstâncias de extrema necessidade, ocorre ao respetivo titular, a possibilidade de, sem mais, abrir mão do direito de propriedade (isto é, renunciar à propriedade), mesmo nos casos, relativamente comuns, em que as

⁹ Artigo 24.º - Autonomização de bens imóveis de titularidade ou afetação pública / (...) 2 - Os bens imóveis podem ingressar na titularidade pública ou ser afetos à prossecução das finalidades das entidades referidas no número anterior por qualquer meio legalmente admitido, nomeadamente: / d) Sucessão, doação e renúncia;

¹⁰ Artigo 1345.º Coisas imóveis sem dono conhecido / As coisas imóveis sem dono conhecido consideram-se do patrimônio do Estado.

O DIREITO DE RENÚNCIA À PROPRIEDADE

Reflexões e Questões Práticas

circunstâncias impedem, de facto, o proprietário, de usufruir ou cuidar dos seus bens imóveis.

Talvez por isso o assunto não tenha obtido suficiente atenção por parte da Doutrina Jurídica, que tanto quanto sabemos, não terá tomado posição sobre o mesmo, na sequência das novidades legislativas dos últimos anos.

No que nos diz respeito, entendemos que é importante pensar a questão da renunciabilidade ao direito de propriedade e, assim, contribuir para que sejam tomadas as medidas necessárias a viabilizar, agilizar e facilitar o exercício deste direito.

São de duas ordens as razões que nos parecem justificar esta posição.

A primeira tem que ver com a consciência de que as circunstâncias que justificam a decisão de renunciar à propriedade, deverão passar a ocorrer muito mais frequentemente, assim que as normas que impõem aos proprietários obrigações que envolvem a realização de despesas, passem a ser objeto de uma fiscalização mais apertada.

Nesse caso, o cumprimento das normas em vigor tenderá a gerar um encargo incomportável, ou excessivamente desproporcionado, relativamente ao benefício que alguns proprietários podem extrair do seu direito.

A este respeito basta lembrar, quanto aos prédios rústicos, as regras de prevenção de incêndios aplicáveis e as dificuldades que a execução das mesmas implica. Referimo-nos, especialmente, aos casos em que os terrenos são insuscetíveis de gerar qualquer rendimento (nomeadamente em razão das limitações legais impostas ao uso dos mesmos) ou em que o rendimento possível é insuficiente para compensar os custos de exploração e as demais obrigações legais do proprietário, de que tivemos notícia mais completa na exposição anterior.

O DIREITO DE RENÚNCIA À PROPRIEDADE

Reflexões e Questões Práticas

No que respeita aos prédios urbanos, são as obrigações de conservação, manutenção ou reabilitação, a que acresce a obrigação de uso efetivo associada às dificuldades de navegar, com confiança, o labirinto semovente das normas que regulam o arrendamento urbano, que tenderão a criar situações insustentáveis para os proprietários. Sobre as exigências e limitações associadas à titularidade de prédios urbanos iremos ouvir com maior pormenor em várias das exposições que se seguem.

Uma segunda ordem de razões, tem que ver com o crescimento da consciência da inegável função social do direito de propriedade, quer no que respeita ao melhor aproveitamento dos recursos de que dispomos quer com vista a satisfazer as prementes necessidades sociais.

Impõe-se assim que sejam criados os meios que efetivamente permitam assegurar que os prédios (rústicos e urbanos) sejam explorados e cuidados por quem tenha condições de o fazer. Isto poderá ser alcançado seja por via de um apoio mais efetivo do Estado aos proprietários seja assegurando a gestão pública das propriedades, conforme se mostrar mais apropriado a cada situação.

Atualmente, a nosso ver, quaisquer que sejam as resistências culturais ou filosóficas do intérprete, a conjugação das normas do

- art. 1345 do Código Civil, que determina que os bens sem dono conhecido se consideram propriedade do Estado,
- art. 24, 2, d, da Lei dos Solos, que prevê a renúncia como uma forma de aquisição da propriedade pelo Estado, e
- do Decreto-Lei 15/2019, que vem estabelecer o procedimento de identificação e reconhecimento de prédio (rústico ou misto) sem dono conhecido,

não deixa margem para dúvidas sobre a viabilidade da renúncia ao direito de propriedade.

O DIREITO DE RENÚNCIA À PROPRIEDADE

Reflexões e Questões Práticas

A renúncia à propriedade de um bem imóvel tem como consequência a integração do mesmo no domínio privado do Estado. Tal decorre da natureza privada dos bens transmitidos e da consequente impossibilidade lógica de integrarem o elenco dos bens do domínio público do Estado que consta do n.º 1 do artigo 84 da Constituição¹¹. No que respeita aos prédios rústicos e mistos sem dono conhecido, a respetiva integração no domínio privado do Estado é, além do mais, expressamente confirmada no artigo 13 do Decreto-Lei 15/2019, de 21 de janeiro¹².

4. Questões Práticas:

4.1. Abandono e renúncia à propriedade

Olhando agora para esta questão de um ponto de vista mais prático, podemos notar que, se pretendermos desfazer-nos de um bem móvel, podemos abandoná-lo (por exemplo pondo-o no lixo), uma vez que os bens móveis são rapidamente removidos ou sofrem alterações que os tornam irreconhecíveis, o que, em ambos os casos, impede o reapossamento. Em suma, os bens móveis, por serem facilmente perdidos ou perecíveis, estão permanentemente sujeitos a mudança.

Ora, ainda que, em última análise (e citando o poeta), “todo o mundo é composto de mudança”, o certo é que os bens imóveis mudam tão lentamente para os padrões e medidas do ser humano que, para efeitos práticos, eles são, funcionalmente, imutáveis.

¹¹ Artigo 84.º - Domínio público / 1. Pertencem ao domínio público: a) As águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou flutuáveis, com os respectivos leitos; b) As camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário; c) Os jazigos minerais, as nascentes de águas mineromedicinais, as cavidades naturais subterrâneas existentes no subsolo, com exceção das rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção; d) As estradas; e) As linhas férreas nacionais; f) Outros bens como tal classificados por lei. (...)

¹² Artigo 13.º Administração de prédio registado a favor do Estado / Os prédios registados a título definitivo a favor do Estado, ao abrigo do regime previsto no presente decreto-lei, integram o domínio privado do Estado, nos termos do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, na sua redação atual.

O DIREITO DE RENÚNCIA À PROPRIEDADE

Reflexões e Questões Práticas

Assim sendo, torna-se difícil abandonar um bem imóvel de modo a deixar claro que o proprietário abriu mão da sua titularidade.

Tenha-se em conta que, mesmo nos casos em que o proprietário mantém por longos anos um evidente descaso com respeito ao bem imóvel, nada o impede de reafirmar o seu interesse e retomar a posse do mesmo (ou obter a sua entrega forçada) quando assim o resolver, salvo se invocada a usucapião pelo possuidor atual.

Entendemos que o abandono de um bem imóvel, enquanto atuação meramente de facto, não é suficiente para pôr fim à titularidade do bem e, em consequência, libertar o proprietário das responsabilidades associadas à mesma.

Assim o entendeu também o legislador ao estabelecer no já referido Decreto-Lei 15/2019, um procedimento cauteloso (e bastante alongado no tempo) para se poder concluir que o abandono de um prédio rústico ou misto permite considerá-lo como “prédio sem dono”.

Parece-nos, aliás, que a renúncia ao direito de propriedade deve ser entendida como tendo efeitos idênticos aos da conclusão do processo de justificação administrativa do “prédio sem dono”, ou seja, a renúncia deverá dar lugar à inscrição matricial e ao registo definitivo do bem, a favor do Estado.

4.2. Forma da Renúncia

Creemos ter estabelecido a viabilidade da renúncia à propriedade. Do mesmo modo, afirmámos a necessidade de que a mesma tenha lugar mediante um ato formal e publicitado, para efeito de impedir o nascimento de novas obrigações na esfera jurídica do proprietário renunciante e, bem assim, facilitar a integração do bem no domínio privado do Estado.

O DIREITO DE RENÚNCIA À PROPRIEDADE

Reflexões e Questões Práticas

A forma do ato de renúncia, vem atualmente regulada no artigo 22 do Decreto-Lei 116/2008, no qual se dispõe que a validade dos “atos que importem extinção do direito de propriedade sobre coisas imóveis” depende de serem celebrados por escritura pública ou documento particular autenticado.

Quando o ato de renúncia seja celebrado por escritura pública, são devidos emolumentos nos termos do Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado.

Sendo celebrado por documento particular autenticado, a entidade autenticadora cobra o valor aplicável que, no caso dos advogados, se traduz nos honorários que entendam apropriados.

4.3. Inscrição Matricial e Registo

Uma vez formalizada a renúncia, sob pena de o proprietário renunciante continuar a ser devedor do IMI relativo ao prédio, é necessário que aquela seja comunicada ao fisco, e feito o pedido de cancelamento da inscrição matricial, em vigor.

Obrigatório é também o pedido da inscrição matricial do prédio a favor do Estado¹³, mas esse passo já não cabe ao proprietário renunciante.

O mesmo está, isso sim, obrigado a requerer o registo da renúncia no Registo Predial no prazo de 2 meses. Este registo é feito por averbamento à inscrição e está sujeito ao pagamento de emolumentos nos termos do referido Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado.

Ao cancelamento da inscrição registral a favor do proprietário renunciante, segue-se a inscrição do prédio a favor do Estado. Tal como sucede na inscrição matricial, a iniciativa da inscrição registral a favor do Estado, já não compete ao renunciante,

¹³ Cfr. entre outras disposições aplicáveis o Artigo 2.º, b) do Decreto-Lei n.º 15/2019, de 21 de janeiro.

O DIREITO DE RENÚNCIA À PROPRIEDADE

Reflexões e Questões Práticas

devendo, nas duas instâncias, ser requerida pela entidade gestora do património público, com competência no caso.

Tendo em conta a disposição do artigo 5.º do DL 15/2019, entendemos que o IRN deve identificar qualquer prédio objecto de renúncia como prédio sem dono, e comunicar o cancelamento da respetiva inscrição no registo, à entidade gestora do património público competente, para que esta possa tomar conhecimento da aquisição do bem pelo Estado e agir em conformidade.

5 Conclusão

Estamos prestes a terminar esta reflexão acerca do direito de renúncia à propriedade de bens imóveis, seja como forma de o proprietário se eximir às imposições legais que, cada vez mais, o sobrecarregam, seja por razões circunstanciais, sociais ou filosóficas que o determinem a tomar a decisão de abrir mão de algum (ou de todos) os seus bens imóveis.

Esperamos que a nossa reflexão possa contribuir para que se resolvam e ultrapassem as inúmeras dificuldades práticas que, de acordo com a nossa experiência, se levantam ao exercício do direito de renúncia à propriedade.

Como vimos, a renúncia à propriedade tem como consequência imediata, a transmissão do bem para o domínio do Estado. Esta transmissão não confere ao proprietário renunciante o direito a qualquer compensação. A Lei prevê, e deveria favorecer, este meio de aquisição da propriedade pelo Estado, sempre que estejamos perante bens abandonados (ou em risco de abandono), por ser a solução que melhor serve o interesse público.

O DIREITO DE RENÚNCIA À PROPRIEDADE

Reflexões e Questões Práticas

Assim sendo, propomos que a lei deve prever que o ato de renúncia possa ser praticado em qualquer dos serviços “Casa Pronta”¹⁴, disponibilizados pelo Ministério da Justiça e a funcionar junto das Conservatórias do Registo Predial. Parece-nos também de elementar justiça que, quando realizado na “Casa Pronta”, o ato de renúncia e o subsequente cancelamento da inscrição registral, devam ficar isentos de encargos emolumentares.

Nos casos em que não exista registo da propriedade ou este não esteja atualizado, propomos que a lei faculte, a quem se arrogue proprietário e pretenda renunciar ao seu direito, manifestar a intenção de renúncia em qualquer Conservatória do Registo Predial, juntando os elementos que razoavelmente indiciem a alegada titularidade do bem, por exemplo, a inscrição matricial a favor do renunciante.

De tal manifestação de vontade deverá ser dado conhecimento à entidade gestora do património público, para efeitos de desencadear o procedimento de justificação administrativa, em termos semelhantes aos que se encontram estipulados para os prédios sem dono conhecido, com as alterações que a diversidade de situações imponha.

Antes de terminar, queremos deixar uma nota final de reconhecimento para com a Dra. Madalena Teixeira cuja reflexão sob o título "Renúncia ao direito de propriedade" nos abriu o caminho que culminou nesta exposição. Agradecemos também as notas de estudo e os contributos práticos deixados pela nossa colega Telma Brito Martins, hoje em dia a trabalhar para a Comissão Europeia e a viver em Bruxelas, a qual, em 2019 conseguiu, de forma pioneira, levar a bom termo uma iniciativa concreta de renúncia ao direito de propriedade sobre bens imóveis.

¹⁴ <https://www.casapronta.pt/CasaPronta/>

O DIREITO DE RENÚNCIA À PROPRIEDADE

Reflexões e Questões Práticas

FIM

Chegámos ao fim e queremos deixar-vos com uma pequena homenagem ao local onde nos encontramos: o Auditório do Templo da Poesia:

A Propriedade foi chão
D'honras, riquezas e status.
Num mudar, nem sempre lento
(muito tiram ... e o que dão:
enleios atilhos encargos)
Chega a ser um contratempo.

Muito obrigada.