

# Obra pública ilegal e restauração natural

*O princípio da intangibilidade da obra pública*



**U LISBOA** | UNIVERSIDADE  
DE LISBOA

**ICJP**  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS  
JURÍDICO-POLÍTICAS

**CIDP**  
CENTRO DE INVESTIGAÇÃO  
DE DIREITO PÚBLICO

## *O tema e suas origens*

- Construção ilegal de obra pública em bem imóvel titulado por privado;
- Manutenção da obra pública (e da natureza pública do bem), ainda que se reconheça a ilegalidade da actuação?
- **Princípio da intangibilidade da obra pública:** recusa de reconstituição natural.

Conseil d'État, 7 de julho de 1853 (Robin de la Gruimaudière):

*«L'ouvrage public mal planté ne se détruit pas»*

---

## *O tema e as suas origens*

- **Prevalência do interesse público;**
  - **Protecção do erário público;**
  - Limitação ao poder judicial: “condenação à destruição”.
-

## ***O tema e as suas origens***

- Princípio do direito das expropriações;
  - Apropriação irregular (ilegalidade simples ou “leve”); expropriação indireta (tomada de posse ilegal seguida de atuação administrativa conforme ao ordenamento);
  - Situações de *via de facto*.
-

## *Os elementos*

### **O conceito de *obra pública***

- Bem imóvel;
- Resultante de uma atividade de execução;
- Afecto a uma ou mais utilidades públicas.

**Obra pública enquanto bem público imóvel intangível (domínio público ou domínio privado indisponível)**

---

## *Os elementos*

### **O direito à *reconstituição natural***

- Princípio geral da reconstituição natural;

(artigo 3.º, n.º 1 da Lei n.º 67/2007 / 562.º do Código Civil);

- «A indemnização é fixada em dinheiro quando a reconstituição natural não seja possível, não repare integralmente os danos **ou seja excessivamente onerosa.**»

(artigo 3.º, n.º 2 da Lei n.º 67/2007 / 566.º, n.º 1 do Código Civil).

---

## **Evolução do princípio no seu “lugar de origem”: de intangível a tangível...**

Condenação à demolição de obra pública implantada na sequência de expropriação indireta.

(Acórdão do Conseil d'État, *Baudon de Monu*, 6 de janeiro de 1994)

Ponderação das vantagens e desvantagens, para o interesse público e privado, da manutenção ou demolição da obra pública.

(Acórdão *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes maritimes*, de 29 de janeiro de 2003)

---

[Acórdão do TEDH, de 11 de outubro de 2005 \(Dora Chirò v. Itália, proc. n.º 65272/01\)](#)

[Acórdão do TEDH, de 22 de dezembro de 2009 \(Guiso-Gallisay v. Itália, proc. n.º 58858/00\)](#)

---

## *Jurisprudência*

### *Sobre o mérito*

«a afirmação da vigência desse princípio, mesmo com o âmbito limitado referido, apenas será tolerável na medida em que ele for contabilizável com as normas e princípios constitucionais. Porém, como já se referiu, **é em sede executiva que se poderá apreciar se há obstáculo à execução.**

Assim, **não pode, em sede declarativa, afastar-se a imposição da restauração natural com base naquele princípio.»**

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 16 de janeiro de 2008, proc. n.º 0853/07

---

## ***Jurisprudência***

### ***Sobre o mérito***

Ponderação dos interesses, públicos e privados, e do seu conflito no caso concreto, tendo-se decidido que a restituição do imóvel seria substituída pelo seu equivalente em dinheiro (indenização).

Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 19 de maio de 2011, proc. n.º 666/03.0

---

## *Jurisprudência nacional*

### *Sobre o mérito*

«O princípio geral da intangibilidade da obra pública é susceptível de ser invocado em situações em que a entidade expropriante **agiu de boa fé ou com culpa leve**, podendo justificar que, em lugar da restituição do prédio ocupado, se atribua ao interessado uma indemnização correspondente ao seu valor expropriativo.»

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 15 de abril de 2015, proc. n.º 100/10.0

---

## *Jurisprudência nacional*

### *Sobre o mérito*

«Nos casos, como o dos autos, em que haja uma usurpação grosseira, um atentado à propriedade imbuído de **ilegalidade flagrante**, não tem sentido convocar o denominado **«princípio da intangibilidade da obra pública»**, justificando-se o reconhecimento do **direito de propriedade e a manutenção e/ou restituição da posse da parcela de terreno ocupada.**»

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 5 de fevereiro de 2015, proc. n.º 742/10.2

---

## ***Jurisprudência***

### ***Sobre a jurisdição***

Princípio da intangibilidade da obra pública considerado por diferentes jurisdições à boleia do “pedido”:

- E.g. Fixação de indemnização por expropriação; ação de reivindicação (*tribunais judiciais*).
- E.g. Condenação à abstenção de comportamento (execução de obra em terreno privado) e à reposição do terreno no estado em que se encontrava antes do início das obras; ação de responsabilidade por facto ilícito (*tribunais administrativos*).

[Acórdão do Tribunal dos Conflitos, de 16 de fevereiro de 2012, proc. n.º 020/11](#)

[Acórdão do Tribunal dos Conflitos, de 20 de novembro de 2014, proc. n.º 046/14](#)

[Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 16 de dezembro de 2016, proc. n.º 027871/13.1](#)

---

## *Principais questões*

- Princípio da intangibilidade da obra pública: ausência de norma da qual resulte explicitamente esse princípio;
  - Extração do princípio por indução a partir de outras normas jurídicas do sistema?
  - ~~Princípio da intangibilidade da obra pública~~ / proteção da utilidade pública.
-

## *Principais questões*

- Efeito putativo de atuações de facto ilegal: proteção jurídica da utilidade pública prosseguida pelo bem construído ilegalmente em terreno privado;
  - Proteção da utilidade pública apenas como um dos elementos a ponderar num juízo ao abrigo do princípio da proporcionalidade;
  - Reconstituição natural é «excessivamente onerosa»?
-

Proteção da utilidade pública prosseguida pelo bem  
(afetação fáctica)

Relevância da utilidade pública prosseguida

Dificuldade na colocação de outro bem imóvel ao  
“serviço” dessa utilidade

Prejuízo para o erário público com a restituição

O “grau” de ilegalidade

O “grau” de culpa

O grau de restrição do direito de propriedade

---

## *Principais questões*

Ponderação que não deve ficar limitada a casos de expropriação ilegal, sendo de aplicar a outras modalidades de aquisição de bens públicos?

E.g. compra e venda; doação; usucapião; cedência de bens ao abrigo do artigo 44.º do RJUE.

---

Agradecido pela atenção

[jorgepacao@fd.ulisboa.pt](mailto:jorgepacao@fd.ulisboa.pt)



**U LISBOA** | UNIVERSIDADE  
DE LISBOA

 **ICJP**  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS  
JURÍDICO-POLÍTICAS

 **CIDP**  
CENTRO DE INVESTIGAÇÃO  
DE DIREITO PÚBLICO