



• U • C •

FDUC FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Lannys Karina da Silva Marcelino Martins

EXPROPRIAÇÕES DE SACRIFÍCIO:

O PROJETO DE REVISÃO DO CÓDIGO DAS
EXPROPRIAÇÕES 2013

EXPROPRIATIONS OF SACRIFICE:

A PROJECT ABOUT THE REVISION OF THE
EXPROPRIATION CODE (2013)

*Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, no âmbito
do 2º Ciclo de Estudos em Direito, correspondente ao grau de Mestre, na Área de
Especialização em Ciências Jurídico-Forenses*

Orientador: Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira

Coimbra, 2017

“Aqueles que passam por nós, não vão sós, não nos deixam sós. Deixam um pouco de si, levam um pouco de nós”, de Antoine de Saint-Exupéry

AGRADECIMENTOS

Antes de mais, gostaria de agradecer os valiosos contributos recebidos durante a elaboração da minha dissertação á minha orientadora Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira, pela disponibilidade demonstrada e pelos conselhos jurídicos que transmitiu e não só.

Um agradecimento muito especial ao meu pai, que para além de ter sido um grande amigo e um grande companheiro, sem ele nada disto seria possível.

Á minha mãe pela compreensão em todos momentos e por continuar aquilo que o meu pai iniciou ao meu lado.

Ao meu namorado pelo ânimo que sempre me deu para levar até ao fim este mestrado, pelo companheirismo diário e acima de tudo pela paciência.

Aos pais do meu namorado pelo carinho, preocupação e apoio que sempre demonstraram.

Aos meus avós de coração pelos conselhos que me transmitiram e pelo carinho com que me acompanharam nesta caminhada.

Às minhas amigas, pelo incentivo que me deram e pela compreensão manifestada a todo o tempo.

RESUMO

O direito de propriedade e a expropriação são duas figuras jurídicas que se encontram intimamente ligadas. Enquanto a primeira permite ao proprietário gozar de modo pleno e exclusivo dos direitos de uso, fruição e disposição das coisas que lhe pertencem, mas dentro dos limites da lei e com a observância das restrições impostas por esta, conforme o consagrado no artigo 1305º do Código Civil e protegido constitucionalmente pelo artigo 62º da Constituição da República Portuguesa; a segunda priva o particular e titular do direito de propriedade de a gozar na sua plenitude, para a prossecução de um interesse público - expropriação clássica - ou modifica de forma grave a “*utilitas*” deste (expropriação de sacrifício), sendo-lhe garantido no sentido de, e a compensar os danos causados, que desta provém o pagamento da justa indemnização.

E é na expropriação de sacrifício que encontramos alguns entraves, pois o legislador não consagra no Código das Expropriações esta figura, permitindo que o Estado e as demais pessoas públicas não sejam responsabilizadas pelos seus atos. Logo o particular não vê os seus danos ressarcidos ao abrigo do artigo 23º do CE, o qual apenas determina a justa indemnização para a expropriação em sentido clássico, ou seja, quando estamos perante utilidade pública.

Mesmo assim, o presente estudo permitiu-nos concluir que a jurisprudência portuguesa tem vindo a avançar em relação a esta matéria, ao introduzir indiretamente esta figura nas suas decisões, ressarcindo o particular lesado nas situações em que, embora não tenha a sua titularidade do direito de propriedade afetada, vê o seu gozo prejudicado, assim como permite-nos estabelecer uma diferença entre indemnização por sacrifício e expropriação por sacrifício. E enquanto na primeira estamos perante uma consequência indesejada, na segunda a indemnização é parte integrante desta.

PALAVRAS-CHAVE: Propriedade; Expropriação em sentido clássico; Expropriação de sacrifício; Jurisprudência Portuguesa; Indemnização.

ABSTRACT

The Property Law and the Expropriation are two legal figures that walk together and are linked. The first one offers exclusive rights of use, enjoyment and disposition, within the limits of the law and with the observance of the restrictions imposed by it, as enshrined in the 1305th article of the Civil Code and constitutionally protected by the 62th article of the Constitution of the Portuguese Republic; the second one deprives the owner of the property right to enjoy in its fullness for the pursuit of a public interest - the classical expropriation- or modifies in a seriously way its “utilitas” (expropriation of sacrifice), being guaranteed the compensation of the damages caused by the payment of a fair compensation.

It is in the expropriation of sacrifice that we find some obstacles, since the legislator does not consecrate this figure in the Code of Expropriations, allowing the State and other public figures not to be held responsible for their acts. Therefore, the private person doesn't see his damages compensated by the 23rd article of the CE, which only determines a fair compensation for the expropriation in the classic sense, this means, when it is used for a public utility.

Nevertheless, this dissertation essay allows to conclude that Portuguese jurisprudence has been advancing in this respect by indirectly introducing this figure into its decision, reimbursing the injured party in situations where although the right of property is not affected, the owner sees its enjoyment impaired, as it allow us to establish a difference between compensation for sacrifice and expropriation for sacrifice. While the first one is an unwanted consequence, the second has the compensation as a part of it.

KEYWORDS: Property; Expropriation in the classic sense; Expropriation of sacrifice; Portuguese jurisprudence; Indemnity.

LISTA DE ABREVIATURAS

AR - Assembleia da República

CC - Código Civil

CE - Código das Expropriações

CPTA - Código de Processo nos Tribunais Administrativo

CRP - Constituição da República Portuguesa

DR - Diário da República

LBPOTU - Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo

TC - Tribunal Constitucional

TCAS - Tribunal Central Administrativo Sul

TR - Tribunal da Relação

RJIGT - Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

RJUE - Regime Jurídico de Urbanização e Edificação

RRCEE – Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais pessoas coletivas públicas

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	9
2. BREVE EXPOSIÇÃO SOBRE O INSTITUTO DAS EXPROPRIAÇÕES POR UTILIDADE PÚBLICA	11
2.1 A EXPROPRIAÇÃO NO DIREITO ROMANO	11
2.2 A EXPROPRIAÇÃO NA IDADE MÉDIA	12
2.3 A EXPROPRIAÇÃO DURANTE O ESTADO DE POLÍCIA	13
2.4 A EXPROPRIAÇÃO NO ESTADO DE DIREITO LIBERAL	14
2.5 A EXPROPRIAÇÃO NO ESTADO DE DIREITO SOCIAL	16
3.1 OBJETO DA EXPROPRIAÇÃO	22
3.2 PRESSUPOSTOS DE LEGITIMIDADE DA EXPROPRIAÇÃO	24
3.2.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE	24
3.2.2 PRINCÍPIO DA UTILIDADE PÚBLICA	25
3.2.3 PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE EM SENTIDO AMPLO OU PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO EXCESSO	26
3.2.4 INDEMNIZAÇÃO	30
3.3 GARANTIAS DO PARTICULAR NA EXPROPRIAÇÃO	30
3.3.2 O DIREITO DE REVERSÃO	32
3.3.3 A INDEMNIZAÇÃO	36
3.3.3.1 A JUSTA INDEMNIZAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA (cfr. artigo 62º, nº 2)	37
3.3.3.2 O REGIME DA JUSTA INDEMNIZAÇÃO NO CE	38
3.3.3.3 A NATUREZA JURÍDICA DA INDEMNIZAÇÃO	40
3.3.3.4 A INDEMNIZAÇÃO POR EXPROPRIAÇÃO ACESSÓRIA AO PLANO E A PERQUEAÇÃO DE BENEFÍCIOS E ENCARGOS	41
4. A EXPROPRIAÇÃO DE SACRIFÍCIO	43
4.1 CONCEITO – GENERALIDADES	43
4.2 A EXPROPRIAÇÃO DE SACRIFÍCIO SEGUNDO A JURISPRUDÊNCIA	46
4.3 EXPROPRIAÇÕES DE SACRIFÍCIO NO DIREITO DO URBANISMO – CFR. ARTIGO 143º, DO RJIGT	50
4.4 PROJETO DE REVISÃO DO CE QUANTO ÀS EXPROPRIAÇÕES DE SACRIFÍCIO (2013)	53
5. INDEMNIZAÇÃO PELO SACRIFÍCIO	56

5.1 CONCEITO – GENERALIDADES	56
5.2 AS DIFERENÇAS ENTRE O RRCEE E O DECRETO-LEI Nº 48 051, DE 21 DE NOVEMBRO DE 1967.	57
5.3 ÂMBITO DE APLICAÇÃO	59
5.4 CONTEÚDO DA INDEMNIZAÇÃO PELO SACRIFÍCIO	62
6. DIFERENÇAS ENTRE “EXPROPRIAÇÃO DE SACRIFÍCIO” E “INDEMNIZAÇÃO PELO SACRIFÍCIO”	64
7. CONCLUSÃO	68

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo insere-se no âmbito do curso de Mestrado em Direito, na área de especialização em Ciências Jurídico-Forenses, ministrado pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, e tem como objetivo discutir a nova figura introduzida pelo Projeto de Revisão do Código das Expropriações de 2013, denominada de “Expropriações de Sacrifício”.

Embora seja uma figura que se encontra inserida no ramo de Direito do Urbanismo, trata-se de uma figura nova no âmbito do Regime da Expropriação.

Porém, antes de definir o que é a expropriação por sacrifício é necessário saber o que é o direito de propriedade.

O direito de propriedade é um direito fundamental, que se encontra consagrado na Constituição da República Portuguesa¹, no seu artigo 62º, nº1² e constitui uma garantia de propriedade privada. Contudo, isto não significa que estejamos perante um direito fundamental absoluto³, pois no nº 2 do mesmo artigo, a requisição e a expropriação por utilidade pública constituem institutos legitimadores de sacrifício deste direito⁴.

Esta disposição é partilhada por GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, que afirmam que o direito de propriedade *“não é garantido em termos absolutos, mas sim dentro dos limites e com as restrições previstas e definidas noutros lugares da Constituição (e na lei, quando a Constituição possa para ela remeter ou quando se trate*

¹ Doravante, designada de CRP.

² “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.”

[Http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art62](http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art62)

³ Cfr. Rui Medeiros, anotação ao artigo 62º, in JORGE MIRANDA E RUI MEDEIROS, “*Constituição Portuguesa Anotada – Tomo I*”, 2ª Edição, Coimbra Editora, 2010, p. 1254.

⁴ “Artigo 62º,

2 - A requisição e a expropriação por utilidade pública só podem ser efetuadas com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização”.

[Http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art62](http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art62)

de revelar limitações constitucionalmente implícitas) por razões ambientais, de ordenamento territorial e urbanístico, económicos, de segurança, de defesa nacional”⁵.

Por outro lado, RUI MEDEIROS acrescenta que *“a Constituição autoriza que o direito de cada um à não privação da propriedade seja restringido, desde que a restrição se justifique por razões de interesse público se efetue por intermédio de procedimento devido em direito e inclua para o afetado, a devida compensação”⁶.*

Já o artigo 1305º do Código Civil⁷ determina que *“o proprietário goza de modo pleno e exclusivo dos direitos de uso, fruição e disposição das coisas que lhe pertencem, dentro dos limites da lei e com observância das restrições por ela impostas”⁸.* Deste modo, poderemos afirmar que o direito de propriedade e a expropriação encontram-se intimamente ligados uma vez que a expropriação priva o particular de gozar na plenitude o seu direito de propriedade prola da prossecução de um interesse público (expropriação em sentido clássico) ou modifica de forma grave a *“utilitas”* deste (expropriação sacrifício). Sendo-lhe garantido no sentido de minimizar os danos causados que desta advêm, o pagamento de uma justa indemnização. Assim sendo, inicialmente procederei à análise do que é expropriação no sentido mais clássico, estabelecendo a sua evolução histórica, definindo o seu objeto, as suas garantias e a legitimidade daquele que expropria. Posteriormente, evidenciarei igualmente as características da expropriação de sacrifício, ressaltando as lacunas do então regime em vigor, as quais os juristas responsáveis pelo projeto de revisão do Código pretendiam ver preenchidas com esta figura.

Desta forma, analisarei o que deve ser entendido por justa indemnização, mais concretamente por *“indemnização pelo sacrifício”*, salientando as diferenças entre a *“expropriação de sacrifício”* e aquela.

Por último, evidenciarei as posições sufragadas quanto a esta matéria por ALVES CORREIA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, JOSÉ MIGUEL SARDINHA, MARCELLO CAETANO e por FAUSTO QUADROS, entre outros autores.

⁵ Cfr. J.J GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *“Constituição da República Portuguesa Anotada”*, Volume I, 4ª Edição, Coimbra Editora, 2007, p. 801.

⁶ Cfr. RUI MEDEIROS, ob. cit., p. 1262.

⁷ Doravante, designado de CC.

⁸ http://bdjur.almedina.net/citem.php?field=item_id&value=971948

2. BREVE EXPOSIÇÃO SOBRE O INSTITUTO DAS EXPROPRIAÇÕES POR UTILIDADE PÚBLICA

Para ALVES CORREIA, o conceito de expropriação *“só começa a evidenciar-se quando nas sociedades organizadas em Estado, surgem comandos heterónomos, expressos em normas ou atos, comandos que não apresentam as características de abstração e de generalidade, antes se destinam explicitamente a sacrificar direitos patrimoniais de determinados cidadãos ou grupo de cidadãos”*⁹.

Assim sendo, poderemos retirar das palavras do autor que o conceito de expropriação e o seu âmbito de aplicação têm vindo a evoluir ao longo dos tempos e, por essa razão, é necessário estabelecer uma linha cronológica deste.

Iniciaremos assim o nosso estudo pela expropriação no Direito Romano, na Idade Medieval, no Estado Polícia, no Estado de Direito Liberal e, por último, no Estado de Direito Social.

2.1 A EXPROPRIAÇÃO NO DIREITO ROMANO¹⁰

No Direito Romano, o direito de propriedade era um direito absoluto e por conseguinte inviolável, sendo desconhecido para os romanos, o instituto da expropriação. Mas alguns autores, como SCALVANTI e ROMAGNOSI têm argumentado que, afinal, não seria assim tão desconhecido, pois existia um instituto com as mesmas regras e procedimentos semelhantes a este. Por sua vez, outros, como SABBATINI e BATBIE afirmam *“que a expropriação foi aceite como princípio geral, mas na prática era exercida arbitrariamente, devido à falta de leis especiais que a regulamentassem”*¹¹. Finalmente, F.CLEMENTE DIEGO compara acontecimentos verificados em Constantinopla como verdadeiras expropriações em que vigorava um pleno abuso de poder.

⁹ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA *“As garantias do particular na expropriação por utilidade pública”*, Separata do Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 1982, p. 15.

¹⁰ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 16.

¹¹ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 16.

Poderemos concluir que para ALVES CORREIA, embora se verifiquem algumas referências à expropriação, o direito romano não foi capaz de transformar a expropriação num princípio geral suscetível de prover todas as suas derivações e consequências. Ou seja, para este autor a expropriação não existiu no Direito Romano¹².

2.2 A EXPROPRIAÇÃO NA IDADE MÉDIA¹³

Na Idade Média, o instituto da expropriação por utilidade pública abarcava toda e qualquer subtração de bens do particular, móveis ou imóveis, por força do “*ius imperium*”, independentemente de o bem permanecer na esfera jurídica do particular ou passar para a esfera do Estado¹⁴.

BARTOLO distinguiu o exercício do “*aufere rem privati*” em três espécies: no exercício do poder legislativo; no exercício do poder judicial; e no exercício do poder administrativo, sendo neste último que encontramos, segundo os Glosadores, o instituto da expropriação baseado no “*ius gentium*”, em que vigorava o superior interesse do “*princeps*”, e não a vontade do homem comum¹⁵.

Em meados do século XII, alguns dos pensadores da Universidade de Bolonha como BULGARUS e MARTINUS discutiram sobre a legitimidade ou não do “*princeps*” se apossar dos bens do património do particular. MARTINUS defendia que o príncipe era detentor de um direito real de propriedade sobre os bens dos cidadãos, ou seja, de um direito absoluto e incondicional de expropriação. Por sua vez, BULGARUS afirmava que o príncipe apenas era detentor de um direito de proteção e de jurisdição sobre os bens dos particulares, sendo a expropriação utilizada quando estivesse perante uma justa causa¹⁶.

Assim sendo, para ALVES CORREIA a subordinação dos Glosadores e dos Pós-Glosadores ao Direito Romano, sem se preocuparem verdadeiramente com a justiça e a razão de ser do instituto de expropriação, contribuíram para uma certa desvalorização

¹² Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 17.

¹³ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 17.

¹⁴ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 17 e 18.

¹⁵ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 18.

¹⁶ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 18.

deste. Contudo, a doutrina salientou dois traços fundamentais da expropriação: a utilidade pública e a justa indenização. Assim sendo, o “*princeps*” não poderia expropriar sem justa causa, e sendo a expropriação uma venda coativa, a indenização teria de ser elemento fundamental desta¹⁷.

2.3 A EXPROPRIAÇÃO DURANTE O ESTADO DE POLÍCIA¹⁸

No Estado de Polícia, a Administração estava fortemente centralizada nas mãos do príncipe, isto é, não existia qualquer divisão de poderes, competindo-lhe a este legislar, exercer o poder judicial e governar¹⁹.

As regras que regulavam a atividade administrativa possuíam um cariz vincadamente unilateral, tendo como destinatários apenas os funcionários e não os cidadãos. Logo, estávamos perante uma máquina repressiva, em que estes não tinham qualquer meio de defesa ao seu dispor, quando estivessem perante atos administrativos autoritários. Só quando os agentes administrativos atuavam na esfera do direito privado é que era possível defenderem-se judicialmente, fazendo valer os seus direitos²⁰.

De acordo com ALVES CORREIA, neste período era inconcebível a subordinação do ato expropriatório a uma lei do parlamento, pois defendia-se que o príncipe era o senhor do solo do seu reino, e que detinha sobre este um “*jus eminens*”²¹, podendo expropriar sem que ninguém fiscalizasse a legalidade das suas decisões.

Contudo, HUGO GRÓCIO defendia que no direito de propriedade encontrava-se o “*ius vulgare*” e o “*ius emanens*”, sendo que o primeiro poderia ser sacrificado quando ambos entrassem em colisão, e nesses casos esse sacrifício só poderia ocorrer quando o interesse público o exigisse, e o Estado indenizasse convenientemente o particular²².

Por sua vez, HORN, afirmava que o poder de expropriação não poderia sofrer qualquer tipo de limitação. O poder de expropriar do príncipe funcionava como um limite

¹⁷ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 19.

¹⁸ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 19.

¹⁹ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 20.

²⁰ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 21.

²¹ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 21.

²² Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 22 e 23.

ao direito de propriedade dos particulares, já que para este autor, a propriedade estava continuamente à disponibilidade do príncipe e era este quem permitia o gozo da mesma ao particular²³.

Porém, no que diz respeito às garantias dos particulares cujos direitos eram expropriados, admitia-se que o exercício deste originava a obrigação de indemnizar.

Ainda assim, a indemnização concebida ao expropriado era fixada de uma forma arbitrária e aleatória pelo príncipe. Surgiu então uma figura jurídica que privatizou o ato administrativo, permitindo ao expropriado recorrer aos tribunais ordinários, exigindo, por conseguinte, uma indemnização correspondente aos danos provocados por aquele²⁴.

Neste período, não existia uma Constituição escrita que garantisse os direitos fundamentais dos cidadãos, nem um único órgão legislativo que pudesse estipular os limites do ato de expropriar e garantir a indemnização particular que viu o seu direito sacrificado. Quer isto dizer que, os atos administrativos de carácter autoritário, não estavam sujeitos a qualquer controlo de legalidade²⁵.

2.4 A EXPROPRIAÇÃO NO ESTADO DE DIREITO LIBERAL²⁶

Nesta época, assistimos ao surgimento de uma Constituição escrita, em que os poderes do monarca sofreram imensas limitações com a consagração do princípio de separação de poderes.

A atividade do Estado deixou de ser exercida de uma forma arbitrária pelo monarca, passando a ficar sujeita às leis ditadas previamente pelo Parlamento (Princípio da legalidade da atividade administrativa)²⁷.

Segundo ALVES CORREIA, as Constituições Liberais continham um catálogo de direitos fundamentais que não poderia ser violado pelo poder executivo, ou seja, pela Administração. Sendo estes direitos os de liberdade e de propriedade, estes eram os

²³ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 23.

²⁴ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 24 e 25.

²⁵ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 25.

²⁶ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 25.

²⁷ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 26.

principais responsáveis pelo desenvolvimento económico. O âmbito e os limites destes eram estabelecidos pelo Parlamento e só mediante autorização é que a Administração poderia limitá-los²⁸.

Para além do Princípio da Separação de Poderes e da Legalidade, este período também ficou marcado pelo Princípio da Igualdade em que segundo o qual os cidadãos passaram a ser iguais perante a lei com a bilateralidade das leis administrativas, veio permitir aos cidadãos defenderem-se jurisdicionalmente contra atos administrativos ilegais²⁹.

O direito de propriedade passou a ser consagrado como um direito absoluto nas diversas constituições liberais, bem como em diversos textos revolucionários. A mencionar a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão; a Constituição Espanhola de 1837; e até a Constituição Portuguesa de 1822 e de 1838³⁰.

A Expropriação era entendida como limite excecional ao direito de propriedade, devendo a própria lei sobre essa matéria estabelecer as causas, regular o respetivo processo e garantir a defesa do expropriado. Quer isto dizer que, era necessário provar legalmente a existência de uma utilidade pública que justificasse a expropriação, assim como pagar uma indemnização igual ao prejuízo causado pela expropriação e estabelecer um processo cuidadosamente regulamentado e, por último, nomear um juiz que funcionasse como guardião da propriedade e que declarasse a expropriação³¹.

Mas a Administração Pública do Estado Liberal recusou-se a proporcionar prestações ao público e a procurar alcançar a justiça social, fazendo com que as expropriações por utilidade pública incidissem sobre a propriedade fundiária, com a finalidade de construir caminhos-de-ferro³².

Não obstante, não poderemos deixar de mencionar que desde o Estado Absolutista ao Liberal verificamos uma enorme evolução.

²⁸ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 26 e 27.

²⁹ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 27.

³⁰ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 27 e 28.

³¹ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 29.

³² Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 29.

A prossecução de várias tarefas, como a construção de caminhos-de-ferro, canais e estradas necessárias ao desenvolvimento económico originaram um fenómeno de expropriação, levando ao desenvolvimento do mesmo instituto, criando várias leis de expropriação³³.

E é com base nessas leis que o conceito de expropriação em sentido clássico surgiu, possuindo as seguintes características: o objeto de expropriação teria de ser um bem imóvel ou qualquer outro direito real sobre imóveis; o direito expropriado era transferido para uma empresa pública; a expropriação devia de ser de interesse público, tendo lugar por meio de um ato administrado baseado na lei; e a indemnização³⁴.

2.5 A EXPROPRIAÇÃO NO ESTADO DE DIREITO SOCIAL³⁵

Desde do século XIX até aos dias de hoje, o instituto da expropriação, apesar dos limites impostos pela Constituição, tem vindo a expandir-se. Resultado esse que, segundo ALVES CORREIA, deve-se a uma enorme abertura nas causas que justificam a expropriação, assim como, ao alargamento do círculo dos bens jurídicos que se encontram sujeitos à expropriação e por conseguinte à indemnização³⁶.

Logo, podemos afirmar que a doutrina deste período só considerava legítimo o sacrifício de um direito de propriedade se o Estado provasse a existência de uma necessidade pública. Porém, esta necessidade pública foi substituída pela expressão Utilidade Pública no Código Civil Napoleónico no seu artigo 545º, permitindo ao Estado expropriar sem invocar o estado de necessidade³⁷.

Mas esta cláusula geral trouxe consigo um novo problema, pois muitos confundiram Utilidade Pública com obra pública e foi necessário acrescentar-lhe um novo fundamento: o interesse social, nacional e geral, isto é, a expropriação passou a andar de mãos dadas com o desenvolvimento económico e social³⁸.

³³ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 30 e 31.

³⁴ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 31.

³⁵ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 31.

³⁶ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 32.

³⁷ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 33.

³⁸ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 33.

A expressão Utilidade Pública mantém-se, contudo, até à atualidade nas Constituições e leis ordinárias. Pois de acordo com ALVES CORREIA e DUCOS-ADER AUBY, a interpretação desta foi alargada, permitindo o surgimento da expropriação como um verdadeiro meio de ação social da Administração³⁹.

Prova de que esta expressão é ainda utilizada, temos o artigo 62º, nº 2, da CRP e o artigo 1º, do Código das Expropriações⁴⁰, que utilizam “utilidade pública” como justificação da expropriação⁴¹.

Quanto ao alargamento do círculo de bens jurídicos suscetíveis de expropriação, é preciso ter em atenção que expropriação e propriedade estão intimamente ligados. FRITZ OSSENBUEHL defendia que estes conceitos não eram fenómenos jurídicos distintos e que a garantia constitucional da propriedade levava a que o problema fosse analisado sobre pontos de vista diferentes⁴².

Nesta ordem de pensamento tínhamos FRANCO BARTOLOMEI, o qual afirmava que a propriedade privada, embora reconhecida pela lei, também podia ser objeto de expropriação por razões de interesse geral⁴³.

Durante o século XIX, a Constituição protegia a propriedade privada das tentativas do Estado e, por esse motivo, o legislador passou a prever a expropriação em proveito das empresas concessionárias de caminhos-de-ferro, transformando, segundo ALVES CORREIA, o instituto da expropriação numa instituição jurídica com um sistema de privação da propriedade imobiliária⁴⁴.

Salvo estes casos, o Estado não poderia expropriar sem chegar a um entendimento com o particular, mas na esfera do direito privado.

Assim sendo, os imóveis que seriam objeto de expropriação gozavam de uma proteção inferior aos outros bens, mas mesmo assim, a Constituição e as leis ordinárias garantiam ao particular o direito à indemnização, caso visse o seu direito sacrificado. Desta

³⁹ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 33.

⁴⁰ Doravante, designado de CE.

⁴¹ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 34.

⁴² Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 36.

⁴³ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 36.

⁴⁴ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 36.

forma, o legislador protegia ainda de que forma indireta o direito de propriedade sobre bens imóveis, podendo afirmar-se que no conceito clássico de expropriação, os bens jurídicos expropriados poderiam ser bens imóveis ou outros direitos reais sobre imóveis.⁴⁵

Para ALVES CORREIA, a Constituição de WEIMAR teve uma enorme relevância na evolução expansiva do conceito de expropriação, na medida em que o conceito de propriedade contido nesta era um conceito de direito civil, incidindo, por conseguinte, em bens materiais. O que levou MARTIN WOLF defender que a Constituição de WEIMAR não deveria proteger apenas os direitos reais, mas também, os direitos subjetivos privados de valor patrimonial. Sumariamente, todos estes direitos, até os de crédito, poderiam ser objeto de expropriação, assim como, o particular poderia ter direito à indemnização⁴⁶.

ALVES CORREIA afirma que esta evolução jurisprudencial e doutrinal levou ao desaparecimento de alguns elementos essenciais de expropriação. Pois até aqui, temos assistido a que, poderia ser objeto de expropriação, qualquer direito de valor patrimonial e não apenas a propriedade de bens imóveis, ao mesmo tempo que passou a não ser necessário transmitir o direito de propriedade para haver expropriação, bastando para isso qualquer limitação daquele. Paralelamente, deixou de ser exigido a afetação de um bem a uma empresa pública para que estivessemos perante uma expropriação. E, por último, o meio e a forma desta deixou de ser elemento essencial à utilização do ato administrativo, bastando por exemplo existir um atentado ao património para ser considerado expropriação⁴⁷.

O mesmo autor ainda acrescenta que a extensão do fenómeno expropriatório levou a um alargamento da propriedade privada garantida pela Constituição, afirmando igualmente que a propriedade privada contida nas Constituições detinha um sentido diferente daquele que se encontrava no direito civil, pois *“o conceito de propriedade para efeito do direito de expropriação, está orientado no sentido da função de garantia do*

⁴⁵ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 36 e 37.

⁴⁶ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 38.

⁴⁷ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 39 e 40.

direito constitucional da propriedade”⁴⁸, função essa, que funcionava como meio de defesa dos particulares perante os atos do Estado⁴⁹.

Nesta linha de pensamento, a jurisprudência alemã defendia que, caso a expropriação atingisse o património do cidadão, a garantia da propriedade e a proteção da propriedade deveriam abranger o património do mesmo. Por conseguinte, tanto a garantia como a proteção incidiriam sobre todo e qualquer direito de valor patrimonial - civil ou público - de forma a protegerem não só a propriedade, mas também, o direito individual de valor patrimonial⁵⁰.

Contudo, este conceito não ficou por aqui e assistiu-se a uma aplicação da expropriação a outros direitos além dos direitos reais imobiliários, de tal modo que apenas os direitos familiares e pessoais ficaram fora desse leque, como sucedeu no direito espanhol⁵¹.

Mesmo assim, existiram países que não abandonaram o conceito clássico e Portugal foi um deles, pois o nosso CE estabelece no seu artigo 1º que “*os bens imóveis e os direitos a eles inerentes podem ser expropriados*”^{52 53}.

Para ALVES CORREIA, esta ligação ao conceito clássico de expropriação está errada, pois para este autor “*nenhuma espécie de bens jurídicos patrimoniais está subtraída à expropriação*”⁵⁴. Tal significa que os bens móveis podem ser objeto de expropriação. Assim sendo, este conceito impede a subordinação de atos de expropriação a limites legais e impossibilita a atribuição de indemnizações, quando estes incidam sobre direitos reais dos particulares ou outros direitos, pelo facto de não se encontrarem sujeitos a uma disciplina unitária⁵⁵.

⁴⁸ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 44.

⁴⁹ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 44

⁵⁰ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 44 e 45.

⁵¹ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 45.

⁵² Cfr. FRANCISCO CALVÃO e FERNANDO SILVA, “*Código das Expropriações – anotações e jurisprudência*”, Coimbra Editora, p. 9.

⁵³ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 46.

⁵⁴ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 46.

⁵⁵ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 46.

3. A EXPROPRIAÇÃO EM SENTIDO CLÁSSICO

Efetuada as anteriores considerações acerca da evolução histórica do instituto da expropriação passemos, de seguida, à difícil tarefa de apresentar uma definição de expropriação tendo em atenção diversos autores. Na visão de ALVES CORREIA, “a expropriação não se apresenta nos nossos dias com um significado unívoco”⁵⁶.

Por sua vez, os constitucionalistas GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA afirmam que, a expropriação reside “na privação, por ato de autoridade pública e por motivo de utilidade pública, da propriedade ou do uso de determinada coisa”⁵⁷.

Já MARCELLO CAETANO define a expropriação como “a relação jurídica pela qual o Estado, considerando a conveniência de utilizar determinados bens imóveis em um fim específico de utilidade pública, extingue os direitos subjetivos constituídos sobre eles e determina a sua transferência definitiva para o património da pessoa a cujo, o cargo esteja a prossecução desse fim, cabendo a esta pagar ao titular dos direitos extintos uma indemnização compensatória.”⁵⁸.

No mesmo sentido, FAUSTO QUADROS afirma que o instituto da expropriação é o “processo pelo qual a Administração Pública, para prosseguir um fim de interesse público, extingue os direitos (em regra, o direito de propriedade plena) dos seus titulares sobre um dado bem imóvel e transfere esse bem para o património da pessoa coletiva pública expropriante ou para o de uma outra pessoa coletiva, pública ou privada, mediante o pagamento de prévia e justa indemnização”⁵⁹.

DIOGO FREITAS DO AMARAL entende que a expropriação trata-se de um “ato administrativo pelo qual a Administração Pública decide, com base na lei, extinguir um direito subjetivo sobre um bem imóvel privado, com fundamento na necessidade dele para a realização de um fim de interesse público, e conseqüentemente se apropria desse bem,

⁵⁶ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., p. 77.

⁵⁷ Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, ob. cit., “Constituição da República...”, p. 806 e 807.

⁵⁸ Cfr. MARCELLO CAETANO, “Manual de Direito Administrativo”, Volume II, 10ª Edição, 4ª Reimpressão, Almedina, Coimbra, 1991, p. 1020.

⁵⁹ Cfr. FAUSTO DE QUADROS, “Expropriação por utilidade pública”, in “Dicionário Jurídico da Administração Pública”, Volume IV, Lisboa, 1991, p. 306.

ficando constituída na obrigação de pagar ao titular do direito sacrificado uma justa indemnização”⁶⁰.

Por sua vez, ALVES CORREIA divide o conceito de expropriação em expropriação em sentido clássico e expropriação por sacrifício. O primeiro é *“um ato de autoridade que tem como efeito típico a privação e a transferência da propriedade em proveito de um terceiro beneficiário ou ainda qualquer constituição de direitos reais ou outros em proveito do Estado ou de um terceiro por motivos de interesse geral”*⁶¹. E o segundo caracteriza-se *“por uma destruição ou uma afetação essencial de uma posição jurídica garantida como propriedade, à qual falta, porém o momento translativo do direito do bem como a relação tripolar; entidade expropriante - expropriado - beneficiário da expropriação”*⁶².

Na mesma linha de pensamento a qual eu partilho, FERNANDA PAULA OLIVEIRA defende que a expropriação em sentido clássico *“significa a privação ou subtração de um direito e a sua apropriação por um sujeito diferente para a realização de um fim público”* resultando assim, *“uma relação tripolar entre o expropriado, o beneficiário da expropriação e a entidade expropriante”*. Por seu turno, a expropriação por sacrifício consiste na *“destruição ou limitação essencial de uma posição jurídica garantida como propriedade pela constituição”*. Aqui, estamos perante *“atuações de entidades públicas cuja, a finalidade não é a aquisição de bens para a realização de um interesse público, mas que provocam uma limitação de tal forma intensa no direito de propriedade que devem ser qualificadas como expropriativos dando origem, por isso, a uma obrigação de indemnização”*⁶³. Exemplos destas situações encontramos no direito do urbanismo, a saber no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial⁶⁴ designadas

⁶⁰ Cfr. JOSÉ ÓSWALDO GOMES, *“Expropriações por utilidade pública”*, Texto Editora, 1997, p. 8.

⁶¹ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., *“As garantias...”*, p.77.

⁶² Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *“Manual do Direito do Urbanismo”*, Volume II, Almedina, Coimbra, 2010, p. 131 e 132.

⁶³ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *“Direito do Urbanismo - Do Planeamento à Gestão”*, 2ª Edição, AEDREL, Braga, 2015, p. 107 e 108.

⁶⁴ Doravante, designado de RJGT.

de expropriação do plano,⁶⁵ que será objeto de estudo mais pormenorizado, deste presente trabalho no capítulo 4.

3.1 OBJETO DA EXPROPRIAÇÃO

O artigo 1º do CE determina como objeto de expropriação os “bens imóveis e os direitos a eles inerentes”⁶⁶.

Para FERNANDA PAULA OLIVEIRA a expropriação de bens imóveis consiste na “subtração dos bens objeto do direito de propriedade”. Já a expropriação dos direitos a eles inerentes “significa a expropriação de direitos reais distintos do direito de propriedade e direitos obrigacionais ou de crédito que incidem sobre aqueles”⁶⁷.

Assim sendo, quando a expropriação recaía sobre um bem imóvel, todos os direitos que o oneravam extinguem-se automaticamente, devendo ser paga uma indemnização ao proprietário e a cada um dos titulares dos outros direitos⁶⁸.

Porém, a autora acrescenta que a expropriação só poderá incidir sobre bens privados, ainda que o nosso CE admita no seu artigo 6º, que certos bens do domínio público possam ser afetados a outros fins de utilidade pública⁶⁹.

No mesmo sentido, ALVES CORREIA afiança que “quando o artigo 1º do CE fala em bens imóveis quer referir-se à subtração do direito de propriedade que incide sobre tais bens”. Por sua vez, quando fala em “direitos a eles inerentes” significa “a expropriação de direitos reais distintos do direito de propriedade, de uma garantia real ou de direitos obrigacionais que incidam sobre imóveis”⁷⁰.

O mesmo autor afirma que, caso a expropriação tenha como objeto a subtração do direito de propriedade sobre o imóvel, os direitos inerentes aos imóveis extinguem-se, ficando a “res” a expropriar liberta de quaisquer direitos reais, obrigacionais ou ónus que

⁶⁵ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA e JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, “Noções Fundamentais de Direito Administrativo”, 4ª Edição, Almedina, 2016, p. 339.

⁶⁶ Cfr. FRANCISCO CALVÃO e FERNANDO SILVA, ob. cit., p. 9.

⁶⁷ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “Direito do...”, p. 112.

⁶⁸ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “Direito do...”, p. 112.

⁶⁹ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “Direito do...”, p. 112.

⁷⁰ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “Manual de Direito...”, p. 167 e 168.

sobre ela recaiam, cabendo aos titulares desse direitos a obrigação de indenizar (cfr. artigos 9º; 30º; e 31º, do CE)⁷¹. Porém, tais direitos estão sujeitos a ser objeto de expropriação independentemente da subtração da “res” que estes oneram⁷².

⁷¹ “Artigo 9.º

Conceito de interessados

1 - Para os fins deste Código, consideram-se interessados, além do expropriado, os titulares de qualquer direito real ou ônus sobre o bem a expropriar e os arrendatários de prédios rústicos ou urbanos.

2 - O arrendatário habitacional de prédio urbano só é interessado, nessa qualidade, quando prescindir de realojamento equivalente, adequado às suas necessidades e às daqueles que com ele vivam em economia comum à data da declaração de utilidade pública.

3 - São tidos por interessados os que no registo predial, na matriz ou em títulos bastantes de prova que exibam figurem como titulares dos direitos a que se referem os números anteriores ou, sempre que se trate de prédios omissos ou haja manifesta desatualização dos registos e das inscrições, aqueles que pública e notoriamente forem tidos como tais.”

“Artigo 30.º

Indemnização respeitante ao arrendamento

1 - O arrendamento para comércio, indústria ou exercício de profissão liberal, ou para habitação no caso previsto no n.º 2 do artigo 9.º, bem como o arrendamento rural, são considerados encargos autónomos para efeito de indemnização dos arrendatários.

2 - O inquilino habitacional obrigado a desocupar o fogo em consequência de caducidade do arrendamento resultante de expropriação pode optar entre uma habitação cujas características, designadamente de localização e renda, sejam semelhantes às da anterior ou por indemnização satisfeita de uma só vez.

3 - Na fixação da indemnização a que se refere o número anterior atende-se ao valor do fogo, ao valor das benfeitorias realizadas pelo arrendatário e à relação entre as rendas pagas por este e as praticadas no mercado.

4 - Na indemnização respeitante a arrendamento para comércio, indústria ou exercício de profissão liberal atende-se às despesas relativas à nova instalação, incluindo os diferenciais de renda que o arrendatário irá pagar, e aos prejuízos resultantes do período de paralisação da atividade, necessário para a transferência, calculados nos termos gerais de direito.”

“Artigo 31.º

Indemnização pela interrupção da atividade comercial, industrial, liberal ou agrícola

1 - Nos casos em que o proprietário do prédio nele exerça qualquer atividade prevista no n.º 4 do artigo anterior, à indemnização pelo valor do prédio acresce a que corresponder aos prejuízos da cessação inevitável ou da interrupção e transferência dessa atividade, pelo período de tempo objetivamente necessário, calculada nos termos do mesmo preceito.

2 - Se da expropriação resultarem prejuízos para o conjunto da exploração agrícola efetuada diretamente pelo proprietário, à indemnização correspondente acresce a relativa àqueles prejuízos, calculada nos termos gerais de direito.”

Cfr. FRANSICO CALVÃO e FERNANDO SILVA, ob. cit., “Código...”, p.

⁷² Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “Manual de Direito...”, p. 173 e 174.

3.2 PRESSUPOSTOS DE LEGITIMIDADE DA EXPROPRIAÇÃO

O artigo 62º, da CRP, segundo ALVES CORREIA, prevê que a expropriação por utilidade pública só pode ser realizada com base na lei e mediante o pagamento de justa indenização, podendo retirar-se do mesmo os quatro pressupostos que legitimam o ato ablativo que é a expropriação⁷³.

Quer isto dizer que, a expropriação obedece a quatro pressupostos de que depende a sua legitimidade, a saber: o princípio da legalidade, o princípio da utilidade pública, o princípio da proporcionalidade em sentido amplo ou da proibição do excesso e a indenização⁷⁴.

3.2.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

De acordo com este princípio, a expropriação só poderá ser estabelecida com base na lei (cfr. artigo 62º, nº1, da CRP). Mas FERNANDA PAULA OLIVEIRA defende que embora a expropriação esteja prevista diretamente na lei ou em regulamento administrativo, esta deverá ser sempre concretizada através de um ato administrativo “*que individualize os bens a expropriar*”, assim como, “*...o fim da expropriação*” (cfr. artigo 13º, nº 2 e 17º, nº 3, do CE⁷⁵)⁷⁶.

⁷³ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “Manual de Direito...”, p. 186.

⁷⁴ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “Manual de Direito...”, p. 186.

⁷⁵ “Artigo 13.º

Declaração de utilidade pública

...

2 - *A declaração resultante genericamente da lei ou de regulamento deve ser concretizada em ato administrativo que individualize os bens a expropriar, valendo esse ato como declaração de utilidade pública para os efeitos do presente diploma...*”

Artigo 17.º

Publicação da declaração de utilidade pública

...

3 - *A publicação da declaração de utilidade pública deve identificar sucintamente os bens sujeitos a expropriação, com referência à descrição predial e à inscrição matricial, mencionar os direitos, ónus ou encargos que sobre eles incidem e os nomes dos respetivos titulares e indicar o fim da expropriação...*”

Cfr. FRANCISCO CALVÃO e FERNANDO SILVA, ob. cit., “Código...”, p. 97, 98

⁷⁶ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “Direito do...”, p. 113.

Já para ALVES CORREIA, nenhuma expropriação é legítima se não tiver como fundamento a lei, funcionando ao mesmo tempo como uma garantia dos cidadãos, protegendo os seus direitos em relação à Administração, atestando que qualquer ato administrativo, que reveste a forma de lei pode ser impugnado contenciosamente nos termos do artigo 268º, nº 4, da CRP⁷⁷ e artigo 52º, do CPTA⁷⁸. Por sua vez, as leis especiais de expropriação, segundo este, podem estabelecer normas procedimentais específicas para determinadas expropriações, bem como, os requisitos particulares de legitimidade, desde que não ponham em causa as garantias procedimentais essenciais estabelecidas no CE, pois senão, estaremos perante uma violação dos princípios da igualdade e da segurança jurídica constitucionalmente previstos⁷⁹.

3.2.2 PRINCÍPIO DA UTILIDADE PÚBLICA

Para ALVES CORREIA “*só é legítimo expropriar um bem para um fim de utilidade pública, de interesse público, de interesse comum ou de interesse ou utilidade geral*”⁸⁰.

Assim sendo, segundo o mesmo autor e FERNANDA PAULA OLIVEIRA “*o ato expropriativo assenta numa prevalência do interesse público sobre o direito de*

⁷⁷ “Artigo 268.º

Direitos e garantias dos administrados

...

4 - É garantido aos administrados tutela jurisdicional efetiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente, o reconhecimento desses direitos ou interesses, a impugnação de quaisquer atos administrativos que os lesem, independentemente da sua forma, a determinação da prática de atos administrativos legalmente devidos e a adoção de medidas cautelares adequadas.”

<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art268>

⁷⁸ “Artigo 52.º

Irrelevância da forma do ato

1 - A impugnabilidade dos atos administrativos não depende da respetiva forma.

2 - O não exercício do direito de impugnar um ato contido em diploma legislativo ou regulamentar não obsta à impugnação dos seus atos de execução ou aplicação.

3 - O não exercício do direito de impugnar um ato que não individualize os seus destinatários não obsta à impugnação dos seus atos de execução ou aplicação cujos destinatários sejam individualmente identificados.”

<http://www.sta.mj.pt/pdf/CodigoDeProcessoNosTribunaisAdministrativos.pdf>

⁷⁹ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “Manual de Direito...”, p. 187 e 188.

⁸⁰ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “Manual de Direito...”, p. 189.

propriedade privada, pelo que desaparecerá o seu fundamento se o fim da expropriação não for a realização de uma utilidade pública específica”⁸¹.

Porém, para que este princípio se concretize é necessário, segundo a autora, a emanação de um ato constitutivo de expropriação denominado de declaração de utilidade⁸².

Para MARCELLO CAETANO esta declaração é “*o ato legislativo ou administrativo, pelo qual se reconhece que determinados bens são necessários à realização de um fim de utilidade pública mais importante do que o destino a que estão afetados*”⁸³.

Desta forma, a expropriação só poderá ocorrer quando exista uma relação de necessidade entre os bens a expropriar e a realização do fim de utilidade pública.

3.2.3 PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE EM SENTIDO AMPLO OU PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO EXCESSO⁸⁴

A expropriação, como medida restritiva e ablativa do direito de propriedade do particular, encontra-se subordinada ao lado de outros princípios, ao princípio da proporcionalidade em sentido amplo ou da proibição do excesso. (cfr. artigo 18º, nº 2, e 266º, nº2, da CRP)⁸⁵.

⁸¹ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “*Direito do...*”, p. 113.

⁸² Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “*Direito do...*”, p. 113.

⁸³ Cfr. MARCELLO CAETANO, ob. cit., “*Manual...*”, p. 1024.

⁸⁴ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “*Direito do...*”, p. 114

⁸⁵ “*Artigo 18º*”

Força jurídica

...

2 - *A lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.*”

[Http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art18](http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art18)

“*Artigo 266º*”

Princípios fundamentais

...

2 - *Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.*”

[Http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art266](http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art266)

De acordo com ALVES CORREIA e FERNANDA PAULA OLIVEIRA, este princípio desdobra-se em três subprincípios: o da adequação, o da necessidade e o da proporcionalidade em sentido estrito⁸⁶.

O subprincípio da adequação segundo o primeiro exige que a expropriação seja um “*meio idóneo para a prossecução do fim de utilidade pública legitimador do ato ablativo*”⁸⁷. Assim, a expropriação deverá ser adequada e idónea para a obtenção do fim que tem em vista, isto é, o de utilidade pública.

O subprincípio da necessidade, segundo o mesmo autor e FERNANDA PAULA OLIVEIRA, tem uma enorme importância no domínio da expropriação, podendo ser entendido em várias dimensões, a saber: a dimensão instrumental, a territorial, a modal e a temporal⁸⁸.

Na dimensão instrumental, a expropriação só deve ser utilizada como um instrumento de carácter subsidiário ou como “*ultima ratio*”, encontrando-se regulado no artigo 11º, do CE⁸⁹ que estabelece, segundo a autora, uma espécie de pré-procedimento expropriativo, que se traduz numa obrigação de tentar adquirir os bens pela via do direito privado, antes de se iniciar aquele⁹⁰. Porém, ALVES CORREIA acrescenta que, os casos de expropriação urgentíssima previstos no artigo 16º do CE⁹¹, e os atos de declaração de utilidade pública de carácter urgente à expropriação para obras de interesse público,

⁸⁶ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “*Manual de Direito...*”, p. 195.

Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “*Direito do...*”, p. 114

⁸⁷ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “*Manual de Direito...*”, p. 195.

⁸⁸ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “*Direito do...*”, p. 114

⁸⁹ “*Artigo 11.º*”

Aquisição por via de direito privado

1 - A entidade interessada, antes de requerer a declaração de utilidade pública, deve diligenciar no sentido de adquirir os bens por via de direito privado, salvo nos casos previstos no artigo 15.º, e nas situações em que, jurídica ou materialmente, não é possível a aquisição por essa via.”

Cfr. FRANCISCO CALVÃO e FERNANDO SILVA, ob. cit., “*Código...*”, p. 86 e 87.

⁹⁰ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “*Direito do...*”, p. 114.

⁹¹ “*Artigo 16.º*”

Expropriação urgentíssima

1 - Quando a necessidade da expropriação decorra de calamidade pública ou de exigências de segurança interna ou de defesa nacional, o Estado ou as autoridades públicas por este designadas ou legalmente competentes podem tomar posse administrativa imediata dos bens destinados a prover à necessidade que determina a sua intervenção, sem qualquer formalidade prévia, seguindo-se, sem mais diligências, o estabelecido no presente Código sobre fixação da indemnização em processo litigioso.”

Cfr. FRANCISCO CALVÃO e FERNANDO SILVA, ob. cit., “*Código...*”, p. 138 e 139.

previstos no artigo 15º do CE⁹², não obedecem a este subprincípio⁹³. A declaração de utilidade pública conforme o defendido pelos autores só poderá ser emanada depois de a entidade interessada na expropriação tiver provado que realizou as diligências necessárias à aquisição do bem pela via do direito privado, indicando os motivos do insucesso, segundo o artigo 12º, nº 1, alínea b), do CE⁹⁴ ⁹⁵.

Por sua vez, na dimensão territorial, só se deve proceder à expropriação da totalidade do terreno se o fim da expropriação não puder ser alcançado com a expropriação de uma parte dele, exceto se o proprietário requerer a expropriação total, conforme o artigo 3º, nº 2 e 3, do CE⁹⁶ ⁹⁷. Já na dimensão modal, se o fim público da expropriação não exigir a subtração total do direito de propriedade, e se for perfeitamente realizável através de um direito real limitado, deve-se optar pelo meio ou pela intervenção que seja suscetível de provocar menor dano ao particular⁹⁸.

⁹² “Artigo 15.º

Atribuição do carácter de urgência

1 - No próprio ato declarativo da utilidade pública, pode ser atribuído carácter de urgência à expropriação para obras de interesse público.”

Cfr. FRANCISCO CALVÃO e FERNANDO SILVA, ob. cit., “Código...”, p. 134.

⁹³ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “Manual de Direito...”, p. 195.

⁹⁴ “Artigo 12.º

Remessa do requerimento

1 - O requerimento da declaração de utilidade pública é remetido, conforme os casos, ao membro do Governo ou ao presidente da assembleia municipal competente para a emitir, devendo ser instruído com os seguintes documentos:

...

b) Todos os elementos relativos à fase de tentativa de aquisição por via de direito privado quando a ela haja lugar e indicação das razões do respetivo inêxito;”

Cfr. FRANCISCO CALVÃO e FERNANDO SILVA, ob. cit., “Código...”, p. 93 e 94.

⁹⁵ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “Direito do...”, p. 114.

⁹⁶ “Artigo 3º

Limite da expropriação

...

2 - Quando seja necessário expropriar apenas parte de um prédio, pode o proprietário requerer a expropriação total:

a) Se a parte restante não assegurar, proporcionalmente, os mesmos cómodos que oferecia todo o prédio;

b) Se os cómodos assegurados pela parte restante não tiverem interesse económico para o expropriado, determinado objetivamente.

3 - O disposto no presente Código sobre expropriação total é igualmente aplicável a parte da área não abrangida pela declaração de utilidade pública relativamente à qual se verifique qualquer dos requisitos fixados no número anterior.”

Cfr. FRANCISCO CALVÃO e FERNANDO SILVA, ob. cit., “Código...”, p. 24.

⁹⁷ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “Direito do...”, p. 114.

⁹⁸ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “Manual de Direito...”, p. 197 e 198.

Por último, na dimensão temporal é fundamental que o interesse público reclame a expropriação no momento concreto em que é emanado o ato de declaração de utilidade pública, mesmo que este fim se prolongue no tempo⁹⁹. De acordo com a perspectiva de FERNANDA PAULA OLIVEIRA “a expropriação só deve ocorrer quando o bem ou direito a expropriar sejam necessários para satisfazer um interesse público que se fez sentir naquele preciso momento”, admitindo-se igualmente que estamos perante um desvio ao princípio da proporcionalidade, uma vez que, “devendo a expropriação limitar-se ao necessário para a realização de um fim imediato de utilidade pública, ela pode atender, contudo, a exigências futuras”, conforme o previsto no artigo 3º, nº 1, do CE^{100 101}.

Para a mesma autora, são manifestações do princípio da necessidade na sua dimensão temporal as situações plasmadas nos artigos 5º, nº 1¹⁰² e 13º nº 3, do CE^{103 104}.

O princípio da proporcionalidade em sentido estrito impõe que, a entidade expropriante realize uma estimativa dos “custos- benefícios”, que resultarão da expropriação para a concretização do fim público. Conforme este, os meios e os fins são colocados frente-a-frente de modo a avaliar e ponderar as desvantagens e vantagens dos

⁹⁹ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “Manual de Direito...”, p. 198.

¹⁰⁰ “Artigo 3º

Limite da expropriação

1 - A expropriação deve limitar-se ao necessário para a realização do seu fim, podendo, todavia, atender-se a exigências futuras, de acordo com um programa de execução faseada e devidamente calendarizada, o qual não pode ultrapassar o limite máximo de seis anos.”

Cfr. FRANCISCO CALVÃO e FERNANDO SILVA, ob. cit., “Código...”, p. 24.

¹⁰¹ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “Direito do...”, p. 115.

¹⁰² “Artigo 5º

Direito de reversão

1 - Sem prejuízo do disposto no n.º 4, há direito a reversão:

a) Se no prazo de dois anos, após a data de adjudicação, os bens expropriados não forem aplicados ao fim que determinou a expropriação;

b) Se, entretanto, tiverem cessado as finalidades da expropriação.”

Cfr. FRANCISCO CALVÃO e FERNANDO SILVA, ob. cit., “Código...”, p. 32.

¹⁰³ “Artigo 13º

Declaração de utilidade pública

...

3 - Sem prejuízo do disposto no n.º 6, a declaração de utilidade pública caduca se não for promovida a constituição da arbitragem no prazo de um ano ou se o processo de expropriação não for remetido ao tribunal competente no prazo de 18 meses, em ambos os casos a contar da data da publicação da declaração de utilidade pública.”

Cfr. FRANCISCO CALVÃO e FERNANDO SILVA, ob. cit., “Código...”, p. 97 e 98.

¹⁰⁴ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “Direito do...”, p. 115

mesmos com vista ao chamado equilíbrio. Deste modo, a Administração encontra-se obrigada a fazer este raciocínio, antes de emitir a declaração de utilidade pública, contudo, não significa que esta seja obrigada a cumprir esse efetivo equilíbrio dos custos e benefícios, até porque o juiz só é chamado a intervir, quando o balanço é claramente negativo, ou seja, quando a desproporcionalidade é manifestamente grosseira. Mesmo assim, os juízos de proporcionalidade “*não abrangem as situações em que a medida tomada é uma medida possível embora que discutível se é a mais proporcionada*”¹⁰⁵.

3.2.4 INDEMNIZAÇÃO

A indemnização encontra-se regulada no artigo 62º, nº 2, da CRP e, segundo o mesmo, a expropriação só pode ser efetuada com base na lei e mediante o pagamento de uma justa indemnização, sendo por conseguinte um requisito de validade desta, mas também uma das mais relevantes garantias do expropriado.

Porém, voltaremos a esta problemática de um modo mais desenvolvido no sub-capítulo 3.3 e nos capítulos 5 e 6.

3.3 GARANTIAS DO PARTICULAR NA EXPROPRIAÇÃO

Os particulares na expropriação por utilidade pública dispõem de garantias que estão especificamente pensadas para os proteger. Assim sendo, e segundo o artigo 268º, nº 4 da CRP¹⁰⁶, o ato de declaração de utilidade pública que lese o particular, poderá ser impugnado contenciosamente com base na sua ilegalidade.

¹⁰⁵ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “*Direito do...*”, p. 115 e 116.

¹⁰⁶ “*Artigo 268º*”

Direitos e garantias do administrado

...

4 - *É garantido aos administrados tutela jurisdicional efetiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente, o reconhecimento desses direitos ou interesses, a impugnação de quaisquer atos administrativos que os lesem, independentemente da sua forma, a determinação da prática de atos administrativos legalmente devidos e a adoção de medidas cautelares adequadas.*”

[Http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art268](http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art268)

Para além desta garantia, o CE estabelece ainda algumas garantias específicas dos particulares perante a expropriação, sendo elas: a caducidade da declaração de utilidade pública, a indemnização e o direito de reversão¹⁰⁷.

3.3.1 CADUCIDADE DO ATO DE DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA

O artigo 13º, nº 3, do CE prevê que “a declaração de utilidade pública caduca se não for promovida a constituição da arbitragem no prazo de um ano ou se o processo de expropriação não for remetido ao tribunal competente no prazo de 18 meses, em ambos os casos a contar da data da publicação da declaração de utilidade pública”¹⁰⁸.

Com esta garantia, pretende-se que o expropriado não veja prolongar-se no tempo uma situação indefinida, que poderá traduzir-se em um ato expropriativo desnecessário ou que deixou de ser interessante à entidade expropriante¹⁰⁹. Caducada a declaração de utilidade pública, esta pode ser renovada, mas apenas em casos devidamente fundamentados e no prazo máximo de um ano a contar do termo dos prazos referidos (cfr. artigo 13º, nº 5, do CE)¹¹⁰. Renovada a declaração, o expropriado é notificado para escolher entre a fixação de uma nova indemnização ou optar pela atualização da anterior, aproveitando-se, contudo, os atos já praticados (cfr. artigo 13º, nº 6, do CE)¹¹¹. Em situações em que a obra é contínua, a caducidade não poderá ser invocada depois do início

¹⁰⁷ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “Direito do...”, p. 128.

¹⁰⁸ Cfr. FRANCISCO CALVÃO e FERNANDO SILVA, ob. cit., “Código...”, p. 97 e 98.

¹⁰⁹ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “Manual de Direito...”, p. 205

¹¹⁰ “Artigo 13º

Declaração de utilidade pública

...

5 - A declaração de utilidade pública caducada pode ser renovada em casos devidamente fundamentados e no prazo máximo de um ano, a contar do termo dos prazos fixados no n.º 3 anterior.”

Cfr. FRANCISCO CALVÃO e FERNANDO SILVA, ob. cit., “Código...”, p. 97 e 98.

¹¹¹ “Artigo 13º

...

Declaração de utilidade pública

6 - Renovada a declaração de utilidade pública, o expropriado é notificado nos termos do n.º 1 do artigo 35.º para optar pela fixação de nova indemnização ou pela atualização da anterior, nos termos do artigo 24.º, aproveitando-se neste caso os atos praticados.”

Cfr. FRANCISCO CALVÃO e FERNANDO SILVA, ob. cit., “Código...”, p. 98.

da realização desta, exceto se os trabalhos forem suspensos ou se encontrarem interrompidos por prazo superior a três anos (cfr. artigo 13º, nº 7, do CE)^{112 113}.

3.3.2 O DIREITO DE REVERSÃO

O artigo 5º, nº 1 determina que “*se no prazo de dois anos, após a data de adjudicação, os bens expropriados não forem aplicados ao fim que determinou a expropriação*” ou “*se, entretanto, tiverem cessado as finalidades da expropriação*”¹¹⁴, o particular poderá exercer o seu direito de reversão.

Assim sendo, e de acordo com a jurisprudência, estamos perante duas situações distintas de reversão: a primeira, a reversão decorrente da não afetação do bem expropriado aos fins da expropriação até ao prazo de dois anos da adjudicação; e a segunda, a reversão por alteração do fim expropriativo¹¹⁵.

Porém, para FERNANDA PAULA OLIVEIRA o artigo 5º, nº 1, não identifica duas situações, mas sim três situações, que podem suscitar a invocação do direito de reversão pelo expropriado, sendo elas:

1º “*A não utilização do bem ao fim da expropriação no prazo de dois anos por omissão*”, ou seja, o bem não foi utilizado;

2º “*A não utilização do bem ao fim da expropriação por ação*”, no sentido que existiu, de facto, uma utilização do bem, mas com um fim distinto daquele que consta na declaração de utilidade pública, e;

3º “*A cessação da utilização ao fim*”, isto é, o bem foi afeto ao fim de utilidade pública que justificou a expropriação, mas o fim deste acabou por cessar.¹¹⁶

¹¹² “Artigo 13º

Declaração de utilidade pública

...

7 - *Tratando-se de obra contínua, nos termos do n.º 3 do artigo 5.º, a caducidade não pode ser invocada depois de aquela ter sido iniciada em qualquer local do respetivo traçado, salvo se os trabalhos forem suspensos ou estiverem interrompidos por prazo superior a três anos.*”

Cfr. FRANCISCO CALVÃO e FERNANDO SILVA, ob. cit., “Código...”, p. 98.

¹¹³ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “Direito do...”, p. 129.

¹¹⁴ Cfr. FRANCISCO CALVÃO e FERNANDO SILVA, ob. cit., “Código...”, p. 32.

¹¹⁵ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “Direito do...”, p. 129.

¹¹⁶ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “Direito do...”, p. 130.

O direito de reversão, segundo a mesma autora, para além de ser uma garantia do particular, é “*um instrumento de moralização da atividade expropriativa*”. E encontra o seu fundamento no artigo 62º, nº 1, da CRP¹¹⁷.

Todavia, este não pode ser utilizado constantemente pelo particular, pois nos termos do artigo 5º, nº 4, do CE, o direito de reversão cessa “*quando tenham decorridos 20 anos sobre a data da adjudicação; quando seja dado aos bens expropriados outro destino, mediante nova declaração de utilidade pública; quando haja renúncia do expropriado;*” e por último, “*quando a declaração de utilidade pública seja renovada, com fundamento em prejuízo grave para o interesse público*”¹¹⁸.

De referir ainda que, a reversão deve ser requerida no prazo de três anos a contar da ocorrência do facto que o originou, sob pena de caducidade (cfr. artigo 5º, nº 5, do CE)¹¹⁹. Mas segundo o artigo 5º, nº 1, este facto poderá ocorrer no decurso de dois anos sem que o bem tenha sido sequer utilizado ou a utilização do bem para o fim diferente ou ainda, a cessação de utilização. Mas ainda que decorrido este prazo, ao expropriado assiste o direito de preferência na primeira alienação dos bens até ao final de 20 anos (cfr. artigo 5º, nº 6, do CE)¹²⁰.

Também nos artigos 74º e 79º, do CE, encontra-se regulado o procedimento específico para a reversão dos bens expropriativos, tratando-se de um procedimento com

¹¹⁷ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “*Direito do...*”, p. 130 e 131.

¹¹⁸ Cfr. FRANCISCO CALVÃO e FERNANDO SILVA, ob. cit., “*Código...*”, p. 33.

¹¹⁹ “*Artigo 5º*

Direito de reversão

...

5 - A reversão deve ser requerida no prazo de três anos a contar da ocorrência do facto que a originou, sob pena de caducidade; decorrido esse prazo, assiste ao expropriado, até ao final do prazo previsto na alínea a) do n.º 4, o direito de preferência na primeira alienação dos bens.”

Cfr. FRANCISCO CALVÃO e FERNANDO SILVA, ob. cit., “*Código...*”, p. 33.

¹²⁰ “*Artigo 5º*

Direito de reversão

...

6 - O acordo entre a entidade expropriante e o expropriado ou demais interessados sobre outro destino a dar ao bem expropriado ou sobre o montante do acréscimo da indemnização que resultaria da aplicação do disposto no n.º 8 interpreta-se como renúncia aos direitos de reversão e de preferência.”

Cfr. FRANCISCO CALVÃO e FERNANDO SILVA, ob. cit., “*Código...*”, p. 33.

Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “*Direito do...*”, p. 131.

duas fases: a primeira denomina-se de fase administrativa, e a segunda de fase judicial¹²¹
122 .

No entanto, caso a Administração nada decida, o particular interessado poderá propor uma ação administrativa comum num prazo de um ano (cfr. artigo 74º, nº 4, do CE)¹²³. Quanto à adjudicação da propriedade, esta deve ser comunicada pelo tribunal ao conservador do registo predial para efeitos do registo oficioso, como consta dos artigos 77º, nº 1 e 79º, do CE^{124 125}.

¹²¹ “Artigo 74.º

Requerimento

1 - A reversão a que se refere o artigo 5.º é requerida à entidade que houver declarado a utilidade pública da expropriação ou que haja sucedido na respectiva competência.

2 - Se o direito de reversão só puder ser utilmente exercido em conjunto com outro ou outros interessados, o requerente da reversão pode solicitar a notificação judicial destes para, no prazo de 60 dias a contar da notificação, requererem a reversão dos respetivos bens, nos termos do n.º 1, sob cominação de, não o fazendo algum ou alguns deles, a reversão dos mesmos se operar a favor dos que a requeiram.

3 - O pedido de expropriação total, nos termos do n.º 2 do artigo 3.º não prejudica a reversão da totalidade do prédio.

4 - Se não for notificado de decisão favorável no prazo de 90 dias a contar da data do requerimento, o interessado pode fazer valer o direito de reversão no prazo de um ano, mediante ação administrativa comum a propor no tribunal administrativo de círculo da situação do prédio ou da sua maior extensão.

5 - Na ação prevista no número anterior, é cumulado o pedido de adjudicação, instruído com os documentos mencionados no artigo 77.º, que o tribunal aprecia, seguindo os trâmites dos artigos 78.º e 79.º, no caso de reconhecer o direito de reversão.”

Cfr. FRANCISCO CALVÃO e FERNANDO SILVA, ob. cit., “Código...”, p. 385 e 386.

¹²² “Artigo 79.º

Adjudicação

1 - Efetuados os depósitos ou as restituições a que haja lugar, o juiz adjudica o prédio ao interessado ou interessados, com os ónus ou encargos existentes à data da declaração de utilidade pública da expropriação e que não hajam caducado definitivamente, que devem ser especificadamente indicados.

2 - Os depósitos são levantados pela entidade expropriante ou por quem ulteriormente haja adquirido o domínio sobre o bem, conforme for o caso.

3 - A adjudicação da propriedade é comunicada pelo tribunal ao conservador do registo predial competente para efeitos de registo oficioso.”

Cfr. FRANCISCO CALVÃO e FERNANDO SILVA, ob. cit., “Código...”, p. 393.

¹²³ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “Direito do...”, p. 132.

¹²⁴ “Artigo 77º

Pedido de adjudicação

1 - Não pretendendo recorrer ao acordo previsto no artigo anterior, ou na falta deste, o interessado deduz, no prazo de 120 dias a contar da data da notificação da autorização, perante o tribunal administrativo de círculo da situação do prédio ou da sua maior extensão, o pedido de adjudicação, instruindo a sua pretensão com os seguintes documentos:

a) Notificação da autorização da reversão;

b) Certidão, passada pela conservatória do registo predial, da descrição do prédio, das inscrições em vigor, incluindo as dos encargos que sobre ele se encontram registados e dos existentes à data da adjudicação do prédio à entidade expropriante ou de que o mesmo se encontra omissa;

c) Certidão da inscrição matricial e do valor patrimonial do prédio ou de que o mesmo se encontra omissa;

FERNDANDA PAULA OLIVEIRA acrescenta ainda que, o direito de reversão, para além de ser exercido quando tenha existido uma declaração de utilidade pública ou uma adjudicação, também poderá sê-lo naquelas situações em que o particular, nos termos do artigo 11º, tenha cedido o bem pela via do direito privado^{126 127}.

Por último, quando estejamos perante uma reversão, não poderemos esquecer que o expropriado terá de devolver a indemnização paga pela entidade expropriante. E segundo ALVES CORREIA, o nosso CE prevê nos artigos 77º, nº 1 alíneas d) e e) e 78º, nº 2 a atualização paga pela expropriação, não recorrendo ao acordo de reversão previsto no artigo 76º - A, do CE^{128 129 130}.

d) Indicação da indemnização satisfeita e da respectiva forma de pagamento;

e) Quando for o caso, estimativa, fundamentada em relatório elaborado por perito da lista oficial à sua escolha, do valor das benfeitorias e deteriorações a que se refere o artigo seguinte.”

Cfr. FRANCISCO CALVÃO e FERNANDO SILVA, ob. cit., “Código...”, p. 390 e 391.

¹²⁵ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “Direito do...”, p. 132.

¹²⁶ “Artigo 11.º

Aquisição por via de direito privado

1 - A entidade interessada, antes de requerer a declaração de utilidade pública, deve diligenciar no sentido de adquirir os bens por via de direito privado, salvo nos casos previstos no artigo 15.º, e nas situações em que, jurídica ou materialmente, não é possível a aquisição por essa via.

2 - A notificação a que se refere o n.º 5 do artigo anterior deve incluir proposta de aquisição, por via de direito privado, que terá como referência o valor constante do relatório do perito.

3 - No caso referido no n.º 2 do artigo 9.º, a proposta é apresentada como alternativa ao realojamento nele previsto.

4 - Não sendo conhecidos os proprietários e os demais interessados ou sendo devolvidas as cartas ou ofícios a que se refere o n.º 5 do artigo anterior, a existência de proposta é publicitada através de editais a afixar nos locais de estilo do município do lugar da situação do bem ou da sua maior extensão e das freguesias onde se localize e em dois números seguidos de dois dos jornais mais lidos na região, sendo um destes de âmbito nacional.”

Cfr. FRANCISCO CALVÃO e FERNANDO SILVA, ob. cit., “Código...”, p. 86 e 87

¹²⁷ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “Direito do...”, p. 132.

¹²⁸ “Artigo 78.º

Oposição do expropriante

...

2 - Na falta de acordo das partes, o montante a restituir é fixado pelo juiz, precedendo as diligências instrutórias que tiver por necessárias, entre as quais tem obrigatoriamente lugar a avaliação, nos termos previstos para o recurso em processo de expropriação, salvo no que respeita à segunda avaliação, que é sempre possível.”

Cfr. FRANCISCO CALVÃO e FERNANDO SILVA, ob. cit., “Código...”, p. 392.

¹²⁹ “Artigo 76.º-A

Acordo de reversão

1 - Autorizada a reversão, podem a entidade expropriante, ou quem ulteriormente haja adquirido o domínio do prédio, consoante o caso, e o interessado acordar quanto aos termos, condições e montante indemnizatório da reversão.

Porém, na falta deste, aplica-se o artigo 61º, nº 2 e nº 6, do CE, que determinam que o montante a restituir deverá ser fixado pelo juiz¹³¹.

Assim sendo, o valor da indenização a ser pago pelo expropriado à entidade expropriante para ALVES CORREIA, tem como base a indenização recebida por este, desde a data da sua entrega até à data da sua restituição, assim como, a esse valor acrescerá as benfeitorias realizadas pela entidade ou por quem substitua na titularidade do direito de propriedade sobre o bem, e deduzidas as deteriorações que possam ter ocorrido (cfr. artigo 24º, do CE)^{132 133}.

3.3.3 A INDEMNIZAÇÃO

A indenização é uma das principais garantias do particular, mas também constitui um dos requisitos de validade da expropriação como se encontra regulado nos artigos 62º, nº 2, da CRP¹³⁴ e 1º, do CE¹³⁵.

2 - O acordo previsto no número anterior reveste a forma de auto de reversão ou outra forma prevista na lei e segue, com as devidas adaptações, o regime previsto nos artigos 36.º e 37.º para o auto de expropriação amigável, com as devidas adaptações, devendo conter os elementos exigidos na alínea b) do n.º 1 do artigo 44.º do Código do Registo Predial. ”

Cfr. FRANCISCO CALVÃO e FERNANDO SILVA, ob. cit., “Código...”, p. 389 e 390.

¹³⁰ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “Manual de Direito...”, p. 341.

¹³¹ “Artigo 61.º

Diligências instrutórias

...

2 - Entre as diligências a realizar tem obrigatoriamente lugar a avaliação, a que o tribunal preside, cabendo-lhe fixar o respetivo prazo, não superior a 30 dias, e resolver por despacho as questões de direito suscitadas pelos peritos de que dependa a avaliação.

...

6 - Não há lugar a segunda avaliação.”

Cfr. FRANCISCO CALVÃO e FERNANDO SILVA, ob. cit., “Código...”, p. 352.

¹³² “Artigo 24.º

Cálculo do montante da indemnização

1 - O montante da indemnização calcula-se com referência à data da declaração de utilidade pública, sendo atualizado à data da decisão final do processo de acordo com a evolução do índice de preços no consumidor, com exclusão da habitação.”

Cfr. FRANCISCO CALVÃO e FERNANDO SILVA, ob. cit., “Código...”, p. 185 e 186.

¹³³ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “Manual de Direito...”, p. 456.

¹³⁴ “Artigo 62.º

Direito de propriedade privada

2 - Fora dos casos previstos na Constituição, a expropriação ...só pode ser efetuada mediante pagamento de justa indemnização.”

[Http://bdjur.almedina.net/item.php?field=item_id&value=229813](http://bdjur.almedina.net/item.php?field=item_id&value=229813)

¹³⁵ Cfr. FRANCISCO CALVÃO e FERNANDO SILVA, ob. cit., “Código...”, p. 9.

Assim sendo, a expropriação por utilidade pública só pode ser efetuada com base na lei e mediante uma justa indemnização¹³⁶.

Porém, para proceder a uma análise correta do que é indemnização, terei em atenção alguns dos diversos ângulos desta, a saber: a justa indemnização na CRP; o regime da justa indemnização no CE; a sua natureza jurídica; e a indemnização por expropriação acessória ao plano e a perequação de benefícios e encargos¹³⁷.

3.3.3.1 A JUSTA INDEMNIZAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA (cfr. artigo 62º, nº 2)

Segundo ALVES CORREIA, o conceito constitucional determina que a indemnização deve ser justa, mas não define o critério indemnizatório, muito menos o método ou o mecanismo de avaliação do prejuízo resultante da expropriação, o que se traduz num problema de técnica legislativa, que a Constituição deixou ao legislador ordinário para determinar¹³⁸.

Porém, este conceito não se trata de uma fórmula vazia, pelo contrário, deve ser entendido em vários sentidos: por um lado, consiste na proibição de uma indemnização meramente nominal ou simbólica, por outro lado, a indemnização deve respeitar o princípio da igualdade de encargos e, por último, esta deve ter em consideração o interesse público da expropriação¹³⁹. Nesta conformidade, a indemnização deve traduzir-se numa compensação adequada ao dano infligido ao expropriado, de tal modo que a perda patrimonial que lhe foi imposta seja equitativamente repartida entre todos os cidadãos¹⁴⁰.

O princípio da igualdade deve ser entendido de acordo com a perspectiva de ALVES CORREIA e FERNANDA PAULA OLIVEIRA, como um elemento normativo responsável pela definição das regras de indemnização aplicáveis aos diferentes tipos de expropriação. Desse ponto de vista, a indemnização deverá corresponder ao valor de mercado do bem expropriado de modo a alcançar uma compensação integral do sacrifício

¹³⁶ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “Direito do...”, p. 134.

¹³⁷ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “Manual de Direito...”, p. 209.

¹³⁸ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “Manual de Direito...”, p. 209.

¹³⁹ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “Manual de Direito...”, p. 210.

¹⁴⁰ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “Direito do...”, p. 136

Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “Manual de Direito...”, p. 210.

infligido ao expropriado e, assim, garantir que não seja tratado de forma desigual ou injusta em relação a outro cidadão não expropriado (princípio da equivalência)¹⁴¹.

Além disso, segundo os mesmos autores, o conceito constitucional da justa indenização implica que, a própria deve ser justa na perspectiva do interesse público que a expropriação visa prosseguir, de forma a justificar a introdução de cláusulas de redução ao critério do valor do mercado do bem objeto de expropriação¹⁴².

Por fim, com o exposto podemos compreender que os critérios legais que possibilitam a determinação do conceito de justa indenização têm de obedecer aos princípios constitucionais da igualdade, proporcionalidade e da justiça da indenização da perspectiva do interesse público, não devendo, por conseguinte, ser concretizada através de um critério abstrato e rígido, que não tenha em atenção os aspetos particulares de cada bem expropriado¹⁴³.

3.3.3.2 O REGIME DA JUSTA INDEMNIZAÇÃO NO CE

O artigo 23º, n.º 1, do CE, aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro¹⁴⁴ prevê 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”*¹⁴⁵.

Assim sendo, de acordo com ALVES CORREIA e FERNANDA PAULA OLIVEIRA, o critério utilizado pelo legislador ordinário para determinar a justa indenização foi o valor de mercado, ou seja, a quantia que teria sido paga ao expropriado pelo bem, se este tivesse sido objeto de livre contrato de compra e venda. Além disso, são diversas as razões que justificam que o cálculo da justa indenização deva ser realizado

¹⁴¹ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., *“Manual de Direito...”*, p. 202.

¹⁴² Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., *“Direito do...”*, p. 136
Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., *“Manual de Direito...”*, p. 216 e 217.

¹⁴³ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., *“Direito do...”*, p. 137.

¹⁴⁴ 6ª Alteração (Lei n.º 56/2008, de 4 de Setembro)

¹⁴⁵ Cfr. FRANCISCO CALVÃO e FERNANDO SILVA, ob. cit., *“Código...”*, p. 169.

com base no valor de mercado, a saber: o cumprimento do princípio da igualdade; a garantia constitucional da propriedade privada; e impedir o desequilíbrio do mercado¹⁴⁶.

Segundo o preâmbulo do anterior Código das Expropriações¹⁴⁷ que teve em atenção a Jurisprudência do Tribunal Constitucional, o direito à justa indemnização trata-se “*de um direito de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, pelo que as suas restrições deverão limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos*”.¹⁴⁸

Por essa razão, o CE, seguindo de perto a jurisprudência do Tribunal Constitucional classifica para efeitos do cálculo do montante da indemnização, os solos aptos para construção e para outros fins. Sendo assim, a não consagração na lei, da potencial aptidão edificatória dos solos expropriados violará os princípios constitucionais da justa indemnização e da igualdade dos cidadãos, pois esta constitui um elemento imprescindível da avaliação, que não poderá de modo algum ser afastado¹⁴⁹.

Por solo apto para construção, o artigo 25º, nº 2, do CE, considera que será aquele “*que dispõe de acesso rodoviário e de rede de abastecimento de água, de energia elétrica e de saneamento, com características adequadas para servir as edificações nele existentes ou a construir*”; ou aquele que, “*...dispõe de parte das infraestruturas referidas, mas se integra em núcleo urbano existente*”; ou ainda aquele “*que está destinado, de acordo com instrumento de gestão territorial a adquirir características...*” para edificações; assim como aquele que, “*possui, todavia, alvará de loteamento ou licença de construção em vigor no momento da declaração de utilidade pública*”¹⁵⁰.

Por sua vez, o nº 3 deste mesma norma considera solo para outros fins aquele que não se encontra em qualquer das situações previstas no nº 2.

Para FERNANDA PAULA OLIVEIRA, a lei não se esqueceu, que a justa indemnização tem de ter em conta, o interesse público quando haja lugar à expropriação. Por esse motivo, nos termos do CE, não podemos considerar as mais-valias que resultarem

¹⁴⁶ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “*Direito do...*”, p. 138.

¹⁴⁷ Decreto-Lei nº 438/91, de 9 de Novembro

¹⁴⁸ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “*Direito do...*”, p. 138.

¹⁴⁹ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “*Direito do...*”, p. 139.

¹⁵⁰ Cfr. FRANCISCO CALVÃO e FERNANDO SILVA, ob. cit., “*Código...*”, p. 190.

da própria utilidade pública ou até as benfeitorias voluptuárias para efeitos de determinação do valor dos bens expropriados (cfr. artigo 23º, nº 2, do CE). Para além disso, na fixação do valor da indemnização, não devem ser consideradas quaisquer circunstâncias ou situações criadas com o objetivo de aumentar o valor do bem (cfr. artigo 23º, nº 3, do CE)^{151 152}.

3.3.3.3 A NATUREZA JURÍDICA DA INDEMNIZAÇÃO¹⁵³

A indemnização para FERNANDA PAULA OLIVEIRA e ALVES CORREIA, constitui um elemento essencial da expropriação, assim como, uma condição de legitimidade desta.

Contudo, a mesma autora acrescenta que no âmbito das expropriações clássicas, enquanto não for paga a indemnização, a expropriação não produz qualquer efeito, quer ele seja extintivo ou aquisitivo. E nas expropriações de sacrifício, só com o pagamento desta é que a expropriação será legítima¹⁵⁴.

¹⁵¹ “Artigo 23.º

Justa indemnização

2 - Na determinação do valor dos bens expropriados não pode tomar-se em consideração a mais-valia que resultar:

a) Da própria declaração de utilidade pública da expropriação;

b) De obras ou empreendimentos públicos concluídos há menos de cinco anos, no caso de não ter sido liquidado encargo de mais-valia e na medida deste;

c) De benfeitorias voluptuárias ou úteis ulteriores à notificação a que se refere o n.º 5 do artigo 10.º;

d) De informações de viabilidade, licenças ou autorizações administrativas requeridas ulteriormente à notificação a que se refere o n.º 5 do artigo 10.º

3 - Na fixação da justa indemnização não são considerados quaisquer fatores, circunstâncias ou situações criadas com o propósito de aumentar o valor da indemnização...”

Cfr. FRANCISCO CALVÃO e FERNANDO SILVA, ob. cit., “Código...”, p. 169.

¹⁵² Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “Direito do...”, p. 139 e 140.

¹⁵³ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “Direito do...”, p. 140.

¹⁵⁴ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “Direito do...”, p. 140.

3.3.3.4 A INDEMNIZAÇÃO POR EXPROPRIAÇÃO ACESSÓRIA AO PLANO E A PERQUEAÇÃO DE BENEFÍCIOS E ENCARGOS¹⁵⁵

ALVES CORREIA afirma que, o CE desconsidera nos seus preceitos legais em relação à indemnização, a problemática da perequação dos benefícios e encargos, bem como a questão da indemnização resultante das expropriações do plano¹⁵⁶.

Por essa razão, o autor estabeleceu uma conciliação entre estes regimes e a disciplina da indemnização por expropriação em sentido clássico.

No que diz respeito aos mecanismos de perequação, interessa apenas considerar as situações em que o terreno objeto de expropriação ainda não possui alvará de uma operação urbanística. Pois caso contrário, o terreno ao ser objeto de declaração de utilidade pública, provocará a caducidade do alvará e, por conseguinte, desaparecerão os efeitos deste título de operação urbanística. Isto ocorre nos mecanismos de perequação que se encontram regulados nos artigos 141^{o157} e 142^{o158}, do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.

Porém, o mecanismo de perequação do índice médio de utilização regulado pelo artigo 139^o do RJIGT¹⁵⁹, ao ver a sua operatividade destruída com a caducidade do alvará,

¹⁵⁵ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “Direito do...”, p. 143.

¹⁵⁶ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “Manual de Direito...”, p. 319.

¹⁵⁷ “Área de Cedência Média”

[Http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=1193X0001&nid=1193&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=1193X0001&nid=1193&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo)

¹⁵⁸ “Repartição de Custos de Urbanização”

[Http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=1193X0001&nid=1193&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=1193X0001&nid=1193&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo)

¹⁵⁹ “Artigo 139.º

Índice médio de utilização

1 - O plano pode fixar um direito abstrato de construir correspondente a uma edificabilidade média que é determinada pela construção admitida para cada propriedade ou conjunto de propriedades, por aplicação dos índices e orientações urbanísticos estabelecidos no plano.

2 - O direito concreto de construir resultará dos atos de licenciamento de operações urbanísticas, os quais deverão ser conformes aos índices e parâmetros urbanísticos estabelecidos no plano.

3 - A edificabilidade média será determinada pelo quociente entre a soma das superfícies brutas de todos os pisos acima e abaixo do solo destinados a edificação, independentemente dos usos existentes e admitidos pelo plano e a totalidade da área ou sector abrangido por aquele.”

[Http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=1193X0001&nid=1193&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=1193X0001&nid=1193&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo)

assiste apenas ao desaparecimento da sua edificabilidade concreta, mantendo assim, a sua plena operatividade¹⁶⁰.

Todavia, no caso da expropriação de um terreno apto para construção, o montante da indemnização terá de ser calculado com base no índice médio de utilização, que se traduz no direito abstrato de construção fixado pelo plano correspondente à edificabilidade média que, por sua vez, é determinada pela construção admitida para cada propriedade por aplicação dos índices e orientações urbanísticas estabelecidas no plano e, por último, determinado pelo quociente entre a soma das superfícies brutas de todos os pisos acima e abaixo do solo destinados à construção (cfr. artigo 139º, nº 1 e 3, do RJIGT)¹⁶¹.

Porém, existem situações em que o proprietário recebe indemnizações decorrentes das expropriações de plano, que não influenciam de todo o valor da indemnização por expropriação em sentido clássico, no caso de esta incidir posteriormente sobre o mesmo terreno, devido ao facto de serem planos distintos que não interagem entre si. Correspondentemente, se o plano colocar em causa substancialmente os direitos urbanísticos, o cálculo da indemnização terá em atenção a sua classificação como solo para outros fins, precisamente porque a aptidão edificativa foi eliminada pelo plano, não afetando a indemnização pela expropriação em sentido clássico (cfr. 143º, nº 2 e 4, do RJIGT)^{162 163}.

Por outro lado, as indemnizações correspondentes a planos, que destinam certas parcelas de terrenos a espaços verdes privados, levarão com que a indemnização correspondente à expropriação em sentido clássico, que venha a incidir sobre as mesmas

¹⁶⁰ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “Manual de Direito...”, p. 320.

¹⁶¹ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “Manual de Direito...”, p. 320 e 321.

¹⁶² “Artigo 143.º

Dever de indemnização

2 - São indemnizáveis as restrições singulares às possibilidades objetivas de aproveitamento do solo, preexistentes e juridicamente consolidadas, que comportem uma restrição significativa na sua utilização de efeitos equivalentes a uma expropriação.

...

4 - Nas situações previstas nos números anteriores, o valor da indemnização corresponde à diferença entre o valor do solo antes e depois das restrições provocadas pelos instrumentos de gestão territorial, sendo calculado nos termos do Código das Expropriações.”

[Http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=1193X0001&nid=1193&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=1193X0001&nid=1193&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo)

¹⁶³ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “Manual de Direito...”, p. 321.

parcelas seja calculada não com base no artigo 26º, nº 12 do CE,¹⁶⁴ mas sim, de acordo com os cálculos do valor do solo para outros fins. (cfr. artigos 25º, nº 1, alínea b), nº 3, e 27º, do CE)¹⁶⁵. Aliás, no entender de ALVES CORREIA, se assim não fosse “*haveria uma dupla avaliação e uma dupla indemnização do mesmo terreno como solo apto para a construção, solução esta que brigaria claramente com os princípios constitucionais da justiça e da igualdade*”¹⁶⁶.

Todavia, voltaremos a esta problemática de um modo mais desenvolvido no seguinte capítulo (4).

4. A EXPROPRIAÇÃO DE SACRIFÍCIO

4.1 CONCEITO – GENERALIDADES

Como referido no Capítulo 3, o conceito de expropriação comporta dois sentidos claramente distintos: um entendido como processo de aquisição de um bem, a que

¹⁶⁴ “Artigo 26.º

Cálculo do valor do solo apto para a construção

12 - Sendo necessário expropriar solos classificados como zona verde, de lazer ou para instalação de infraestruturas e equipamentos públicos por plano municipal de ordenamento do território plenamente eficaz, cuja aquisição seja anterior à sua entrada em vigor, o valor de tais solos será calculado em função do valor médio das construções existentes ou que seja possível edificar nas parcelas situadas numa área envolvente cujo perímetro exterior se situe a 300 m do limite da parcela expropriada.”

Cfr. FRANCISCO CALVÃO e FERNANDO SILVA, ob. cit., “Código...”, p. 208, 209 e 210.

¹⁶⁵ “Artigo 25.º

Classificação dos solos

1 - Para efeitos do cálculo da indemnização por expropriação, o solo classifica-se em:

a) Solo apto para a construção;

b) Solo para outros fins

...

3 - Considera-se solo para outros fins o que não se encontra em qualquer das situações previstas no número anterior.”

“Artigo 27.º

Cálculo do valor do solo para outros fins

1 - O valor do solo apto para outros fins será o resultante da média aritmética atualizada entre os preços unitários de aquisições ou avaliações fiscais que corrijam os valores declarados efetuadas na mesma freguesia e nas freguesias limítrofes nos três anos, de entre os últimos cinco, com média anual mais elevada, relativamente a prédios com idênticas características, atendendo aos parâmetros fixados em instrumento de planeamento territorial e à sua aptidão específica.”

Cfr. FRANCISCO CALVÃO e FERNANDO SILVA, ob. cit., “Código...”, p. 190, 236 e 237.

¹⁶⁶ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “Manual de Direito...”, p. 323.

chamamos de expropriação clássica, outro como imposição de um sacrifício ao particular, a que denominamos de expropriação de sacrifício.

Quanto à primeira modalidade, vimos que ALVES CORREIA define-a “*como um ato de autoridade que tem como efeito típico a privação e a transferência da propriedade em proveito de um terceiro beneficiário ou ainda qualquer constituição de direitos reais ou outros em proveito do Estado ou de um terceiro por motivos de interesse geral*”¹⁶⁷.

Quanto à segunda modalidade, embora o CE não preveja esta figura e exista imensas quezílias doutrinárias, o mesmo autor define expropriação sacrifício como “*a que se caracteriza por uma destruição ou por uma limitação essencial de uma posição jurídica garantida como propriedade pela Constituição, à qual falta, porém o momento translativo do direito, bem como a relação tripolar: beneficiário da expropriação-expropriado-autoridade expropriante*”^{168 169}.

Por sua vez, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, afiança que as expropriações de sacrifício se caracterizam “*por um destruição ou limitação essencial de uma posição jurídica garantida como propriedade pela Constituição, ou seja, são atuações de entidades públicas cuja, a finalidade não é aquisição de bens para a realização do interesse público e que, por isso, não envolvem a perda da titularidade de um direito, mas que implicam a privação de algumas faculdades do direito de propriedade que provocam um dano equivalente a uma expropriação*”¹⁷⁰.

Assim, e segundo a mesma autora, embora a titularidade do direito de propriedade se mantenha intocável, o seu conteúdo económico pelo contrário, extingue-se.

Nesta linha de pensamento, temos o JOSÉ MIGUEL SARDINHA, que entende a expropriação de sacrifício como “*uma intervenção desencadeada pela Administração para*

¹⁶⁷ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “*As garantias...*”, p. 265.

¹⁶⁸ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, “*O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*”, Almedina, 1981, p. 491.

¹⁶⁹ Contudo, para ALVES CORREIA, esta noção expropriação sacrifício não é fruto apenas da doutrina e jurisprudência portuguesa, mas de várias, principalmente, resultado da doutrina e jurisprudência alemã que a qualificou com “*anómala, substancial e larvada*”.

Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “*Manual de Direito...*”, p. 132.

¹⁷⁰ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “*Reflexão sobre algumas questões práticas no âmbito do Direito do Urbanismo*”, Vol. Comemorativo do 75º. Tomo do Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, 2003, p.165.

prosecução do interesse público, na qual, não havendo a extinção de um direito do particular, designadamente o direito de propriedade, há no entanto, uma supressão do conteúdo económico do direito de tal forma intensa que, na prática, o seu titular fica impedido de dar ao bem o destino económico que seria natural numa situação normal de mercado”¹⁷¹.

Este ato expropriativo impede o particular como titular do direito de propriedade de utilizar o bem numa situação corrente de mercado, pois, embora não haja nada que impeça a celebração de um contrato de compra e venda, este facto viu o seu contudo económico alterado de tal forma, que para o mercado imobiliário o próprio deixou de existir.

Assim sendo, estaremos perante uma expropriação por sacrifício quando: haja a inviabilização da utilização económica de um bem ou quando haja a anulação por completo do seu valor económico¹⁷².

Por essa razão estes autores entendem que, estes atos de poder público que produzem modificações especiais e graves na “*utilitas*”, devem ser acompanhados pela obrigação de indemnização, que encontra regulada no artigo 62º, nº 1, da CRP.

FAUSTO QUADROS acrescenta que “*toda a diminuição do conteúdo essencial do direito de propriedade privada, reconhecido aos cidadãos portugueses por este artigo, dá lugar a indemnização, e não pode ser equiparada à mera regulamentação do uso do bem*”¹⁷³.

Quer isto dizer que, a Administração encontra-se obrigada a pagar aos lesados a justa indemnização, como já referido.

Além disso, no direito do urbanismo o artigo 143º, nº 2 do RJGT (que voltarei a falar nos capítulos 5 e 6), vem consolidar esta mesma obrigação, pois este preceito determina que “*são indemnizáveis as restrições singulares às possibilidades objetivas de*

¹⁷¹ Cfr. JOSÉ MIGUEL SARDINHA, “*Em torno da expropriação de sacrifício*”, in *Cadernos da Justiça Administrativa*, Braga, CEJUR, Nº 99, 2013, p. 3.

¹⁷² Cfr. JOSÉ MIGUEL SARDINHA, ob. cit., “*Em torno da expropriação...*”, p. 4

¹⁷³ Cfr. FAUSTO QUADROS, “*A Proteção da Propriedade Privada pelo Direito Internacional Público*”, Almedina, 1998, p. 266.

Cfr. JOSÉ MIGUEL SARDINHA, ob. cit., “*Em torno da expropriação...*”, p. 6.

aproveitamento do solo, preexistentes e juridicamente consolidadas, que comportem uma restrição significativa na sua utilização de efeitos equivalentes a uma expropriação”¹⁷⁴.

E por último, também assistimos a essa obrigação de indemnizar nos artigos 8º, nº 2 e 3, do CE¹⁷⁵ e o artigo 18º, nº 2, da Lei de bases da política de ordenamento do território e de urbanismo¹⁷⁶.

4.2 A EXPROPRIAÇÃO DE SACRIFÍCIO SEGUNDO A JURISPRUDÊNCIA

Em relação ao tratamento do conceito de expropriação de sacrifício por parte da jurisprudência portuguesa o silêncio é quase total. Porém, o Tribunal Constitucional,¹⁷⁷ embora nunca tenha definido diretamente o conceito, acabou por fazê-lo indiretamente, mas sempre em sede de expropriação clássica (JOSÉ MIGUEL SARDINHA)¹⁷⁸.

Exemplos disso são os Acórdãos n.ºs 341/86 e 131/88, publicados em Diário da República¹⁷⁹, II Série, de 19/03/1987, e I Série, de 29/06/1988, que determinaram que *“mesmo naqueles casos em que a Administração impõe aos particulares certos vínculos, que, sem subtraírem o bem objeto do vínculo, lhe diminuem, contudo, a utilitas rei, se*

¹⁷⁴ http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=1193X0001&nid=1193&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo

¹⁷⁵ “Artigo 8.º

Constituição de servidões administrativas

2 - *As servidões, resultantes ou não de expropriações, dão lugar a indemnização quando:*

a) *Inviabilizem a utilização que vinha sendo dada ao bem, considerado globalmente;*
b) *Inviabilizem qualquer utilização do bem, nos casos em que estes não estejam a ser utilizados; ou*
c) *Anulem completamente o seu valor económico.*

3 - *À constituição das servidões e à determinação da indemnização aplica-se o disposto no presente Código com as necessárias adaptações, salvo o disposto em legislação especial.”*

Cfr. Cfr. FRANCISCO CALVÃO e FERNANDO SILVA, ob. cit., “Código...”, p. 52.

¹⁷⁶ Doravante, designada de LB POTU.

Artigo 18.º

Compensação e indemnização

2 - *Existe o dever de indemnizar sempre que os instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares determinem restrições significativas de efeitos equivalentes a expropriação, a direitos de uso do solo preexistentes e juridicamente consolidados que não possam ser compensados nos termos do número anterior.”*

<http://www.idesporto.pt/DATA/DOCS/LEGISLACAO/doc157.pdf>

¹⁷⁷ Doravante, designado de TC.

¹⁷⁸ Cfr. JOSÉ MIGUEL SARDINHA, ob. cit., “Em torno da expropriação...”, p. 7.

¹⁷⁹ Doravante designado de DR.

deverá configurar o direito a uma indemnização, ao menos quando verificados certos pressupostos”¹⁸⁰.

Como também, temos os Acórdãos n.ºs 184/92, DR, II Série, de 1/09/1992; 52/90, DR, I Série, de 30/03/1990; e 262/93, DR, II Série, de 21/07/1993, que reforçaram mais uma vez a necessidade de uma indemnização nos casos em que, não tendo existido uma transferência do direito de propriedade do solo do particular para a Administração, tenha, no entanto, havido uma “*diminuição das utilidades da coisa, por virtude da imposição de certos vínculos administrativos*”¹⁸¹.

Assim sendo, de acordo com ALVES CORREIA e JOSÉ MIGUEL SARDINHA, podemos afirmar que, o conceito de expropriação de sacrifício tem estado presente na jurisprudência do TC, muito embora, esta, não a qualifique como tal, apenas têm vindo a aceitá-la como outra expropriação que não a clássica, que exige igualmente o pagamento da justa indemnização¹⁸².

Temos mais uma vez, exemplo deste pensamento no Acórdão n.º 612/2009, Processo 275/08, 3.ª Secção, que julgou inconstitucional o artigo 8º, nº 2, do CE, por violar os artigos 13º, nº 1¹⁸³ e 62º, nº 2, da CRP, na medida em que, o preceito, não concede ao particular o direito à indemnização em situações de constituição de uma servidão “*non aedificandi*” de proteção de uma autoestrada, que incida sobre a totalidade da parte restante de um prédio expropriado, quando essa parcela tenha sido considerada como “*solo apto para construção*”, antes da constituição desta¹⁸⁴.

Por essa razão, o TC decidiu que neste tipo de servidões estamos perante uma limitação singular às possibilidades objetivas do uso do solo, comportando, por conseguinte, uma restrição significativa da sua total utilização, produzindo efeitos equivalentes a uma expropriação, porque sacrifica um fator de valorização do solo, que

¹⁸⁰ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “*Manual de Direito...*”, p. 137.

Cfr. JOSÉ MIGUEL SARDINHA, ob. cit., “*Em torno da expropriação...*”, p. 7.

¹⁸¹ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “*Manual de Direito...*”, p. 137.

¹⁸² Cfr. JOSÉ MIGUEL SARDINHA, ob. cit., “*Em torno da expropriação...*”, p. 7.

¹⁸³ Artigo 13.º

Princípio da igualdade

1 - Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei.”

<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art13>

¹⁸⁴ Cfr. JOSÉ MIGUEL SARDINHA, ob. cit., “*Em torno da expropriação...*”, p. 7 e 8.

numa expropriação do prédio, em igualdade de circunstâncias, seria levado em consideração no cálculo da indemnização.

Quer isto dizer que, se nos casos de expropriação clássica, a aptidão edificativa atual funciona como um dos fatores a ter em atenção na fixação do valor da indemnização a atribuir ao lesado a título de ressarcimento pelos danos decorrentes desta, também naqueles casos em que a Administração impõe a certos particulares vínculos que diminuem consideravelmente a *“utilitas rei”*, o princípio da igualdade exige que se reconheça ao lesado o direito à justa indemnização. Assim sendo, como já referido, mais uma vez o TC sem definir formalmente expropriação de sacrifício, reforça que a par da expropriação clássica, existe o direito de pagamento da justa indemnização nas situações que os particulares vejam o conteúdo económico da sua propriedade afetado¹⁸⁵.

Também o conceito de expropriação de sacrifício não tem passado despercebido no âmbito da jurisprudência do Tribunal da Relação¹⁸⁶, conforme podemos ver no Acórdão da Relação de Coimbra de 9/01/2001, Processo 2118/2000, no qual se decidiu que tendo em atenção *“os princípios constitucionais de igualdade, de justa indemnização e do Estado de direito democrático, deve, a par da expropriação clássica, ser também considerada a expropriação de sacrifício, a demandar igualmente uma justa indemnização”*¹⁸⁷.

Neste Acórdão da Relação, como podemos ver, não existiu qualquer receio em qualificar este tipo de expropriação como expropriação de sacrifício¹⁸⁸.

Porém, ainda são muitos escassos os casos de expropriação de sacrifício que tenham sido levados aos Tribunais administrativos, e os que foram, não viram as suas pretensões indemnizatórias realizadas. Mas, mesmo assim, em 2012, o Acórdão do 2º Juízo do Tribunal Central Administrativo do Sul de 18 de Outubro¹⁸⁹, constituiu, segundo ALVES CORREIA, uma enorme relevância quanto à consagração jurisprudencial

¹⁸⁵ Cfr. JOSÉ MIGUEL SARDINHA, ob. cit., *“Em torno da expropriação...”*, p. 8.

¹⁸⁶ Doravante designado de TR.

¹⁸⁷ Cfr. JOSÉ MIGUEL SARDINHA, ob. cit., *“Em torno da expropriação...”*, p. 8.

¹⁸⁸ Na mesma linha, o Tribunal dos Direitos do Homem vem utilizado este conceito de expropriação, em relação ao artigo 1º do Primeiro Protocolo Adicional de 20 de Março de 1952, à Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., *“Manual de Direito...”*, p. 134.

¹⁸⁹ Doravante, designado de TCAS.

administrativa desta figura, ao decidir pela indemnização do particular lesado, admitindo que a supressão ou eliminação da possibilidade objetiva de aproveitamento de uma parte do terreno para efeitos urbanísticos configurava a expropriação de sacrifício, nos termos do artigo 143º, nº 3 do RJGT¹⁹⁰. Mesmo assim, podemos afirmar que o nosso ordenamento jurídico ainda tem uma cultura jurídica enraizada na expropriação clássica e, por conseguinte, restritiva de indemnizações decorrentes da imposição de vínculos como os da Reserva Agrícola Nacional ou da Reserva Ecológica Nacional (DULCE LOPES)¹⁹¹.

Conforme JOSÉ MIGUEL SARDINHA, a escassez de jurisprudência sobre as expropriações de sacrifício justifica-se pelo facto da Administração nunca a ter assumido como tal, levando a que os proprietários menos atentos a qualquer discussão pública em matéria de elaboração de Planos Municipais de Ordenamento do Território, só se apercebam que foram alvo de uma expropriação de sacrifício, quando confrontados com uma decisão camarária desfavorável no âmbito do procedimento de informação prévia (artigo 14º e segs. do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação)^{192 193}.

Contudo, para o mesmo autor “*o verdadeiro colete-de-forças*” que não tem permitido os particulares demandarem a Administração com ações indemnizatórias é o artigo 143º, do RJGT, isto sem prejuízo das soluções dadas por este serem materialmente

¹⁹⁰ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, “*A expropriação de sacrifício...*”, p. 139 a 147.

¹⁹¹ Cfr. JOSÉ MIGUEL SARDINHA, ob. cit., “*Em torno da expropriação...*”, p. 8.

¹⁹² Doravante, designado de RJUE.

¹⁹³ “*Artigo 14.º*”

Pedido de informação prévia

1 - Qualquer interessado pode pedir à câmara municipal, a título prévio, informação sobre a viabilidade de realizar determinada operação urbanística ou conjunto de operações urbanísticas diretamente relacionadas, bem como sobre os respetivos condicionamentos legais ou regulamentares, nomeadamente relativos a infraestruturas, servidões administrativas e restrições de utilidade pública, índices urbanísticos, cêrceas, afastamentos e demais condicionantes aplicáveis à pretensão.

2 - O interessado pode, em qualquer circunstância, designadamente quando o pedido respeite a operação de loteamento em área não abrangida por plano de pormenor, ou a obra de construção, ampliação ou alteração em área não abrangida por plano de pormenor ou operação de loteamento, requerer que a informação prévia contemple especificamente os seguintes aspetos, em função da informação pretendida e dos elementos apresentados:

a) A volumetria, alinhamento, cêrcea e implantação da edificação e dos muros de vedação; ”

[Http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=625&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=625&tabela=leis)

inconstitucionais, segundo o próprio (desenvolverei este tema no subcapítulo seguinte – 4.3)¹⁹⁴.

4.3 EXPROPRIAÇÕES DE SACRIFÍCIO NO DIREITO DO URBANISMO – CFR. ARTIGO 143º, DO RJGT

No que concerne às expropriações de sacrifício no direito do urbanismo, elas encontram-se previstas no artigo 143º, do RJGT. Contudo com outra denominação – expropriações do plano.

Estas surgiram pela primeira vez na legislação portuguesa na LBOTU, no artigo 18º, nº 2. Que segundo este, os pressupostos para atribuição de uma indemnização aos proprietários lesados pelas disposições dos planos são: *“as restrições significativas de efeitos equivalentes a uma expropriação, a direitos de usos do solo preexistentes e juridicamente consolidados e que não possam ser compensados pelos mecanismos de perequação”*¹⁹⁵.

Todavia, a ausência de regulamentação até aí, exigia que a indemnização tivesse de provir dos danos provocados pelos planos decorrentes de uma proibição ou grave limitação à utilização que o proprietário vinha normalmente realizando na sua propriedade, como o exercício de uma atividade agrícola ou diminuição e/ou subtração de uma finalidade de utilização do solo conferida pelo plano, como a edificação; assim como, os danos provenientes de disposições do plano que reservavam as propriedades para equipamentos públicos¹⁹⁶.

Atualmente, esta matéria encontra-se prevista no artigo 143º, do RJGT, o qual, segundo FERNANDA PAULA OLIVEIRA, para além de determinar o carácter subsidiário das indemnizações decorrentes de restrições dos planos, nomeia as diversas situações de expropriações do plano¹⁹⁷.

¹⁹⁴ Cfr. JOSÉ MIGUEL SARDINHA, ob. cit., *“Em torno da expropriação...”*, p. 8 e 9.

¹⁹⁵ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., *“Direito do...”*, p. 108.

¹⁹⁶ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., *“Direito do...”*, p. 108 e 109.

¹⁹⁷ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., *“Direito do...”*, p. 109.

O artigo 143º, nº 2, prevê que “*são indemnizáveis as restrições singulares às possibilidades objetivas de aproveitamento do solo, preexistentes e juridicamente consolidadas, que comportem uma restrição significativa na sua utilização de efeitos equivalentes a uma expropriação*”¹⁹⁸.

Para a autora, este número comporta duas das situações que a doutrina já identificou. A primeira consiste nas disposições dos planos que coloquem em causa as autorizações de loteamento ou de construção válidas emitidas antes à sua entrada em vigor, enquadrando-se nas “*restrições singulares às possibilidades objetivas de aproveitamento do solo juridicamente consolidadas*”. E a segunda situação trata-se da proibição ou limitação à utilização que o proprietário lesado vinha habitualmente realizando na sua propriedade para qual a área em causa tem especiais aptidões, que por sua vez encontra-se nas “*restrições singulares às possibilidades objetivas de aproveitamento do solo preexistentes*”¹⁹⁹.

Já o artigo 143º, nº 3, regula que “*as restrições singulares às possibilidades objetivas de aproveitamento do solo resultantes de revisão dos instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares apenas conferem direito a indemnização quando a revisão ocorra dentro do período de cinco anos após a sua entrada em vigor, determinando a caducidade ou a alteração das condições de um licenciamento prévio válido*”²⁰⁰. Sendo assim, este consagra as indemnizações resultantes das modificações dos planos, contudo, o dever de indemnizar só acontecerá se a modificação ocorrer dentro de um período de cinco anos, desde que estas determinem a caducidade ou alteração das condições de um licenciamento prévio válido. Mas tais pressupostos, não funcionam de modo cumulativo²⁰¹.

FERNANDA PAULA OLIVEIRA acrescenta que neste número, também há lugar à indemnização dos danos originados pela perda de utilidade de despesas realizadas para a

¹⁹⁸ http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1193&tabela=leis

¹⁹⁹ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “Direito do...”, p. 109 e 110.

²⁰⁰ http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1193&tabela=leis

²⁰¹ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “Direito do...”, p. 110.

concretização de uma modalidade de utilização prevista no plano, em resultado da alteração ou supressão desta por efeito da modificação do mesmo²⁰².

O artigo 143º, nº 2, não prevê as situações de reserva de terrenos particulares para construção ou de equipamentos e infraestruturas urbanísticas, porém, para a autora e ALVES CORREIA, a solução poderá passar pela aplicação analógica do artigo 106º, da Lei nº. 2110, de 19 de Agosto de 1961²⁰³, “*admitindo que se conserva essa expropriação do plano em expropriação em sentido clássico após cinco anos da entrada em vigor do Plano, e reconhecendo sempre o direito de indemnização se essa reserva se prolongar por mais de três anos*”²⁰⁴.

Por último, em relação às expropriações do plano é importante referir que, o valor da indemnização, resulta da diferença entre o valor do solo antes e depois das restrições do plano, sendo calculadas segundo as regras do CE (cfr. artigo 143º, nº 4 e 5 do RJGT)²⁰⁵.

O processo segue a tramitação prevista no artigo 92º, do CE, com as devidas adaptações e sem precedência da declaração de utilidade pública. (cfr. artigo 42º e seguintes do CE)²⁰⁶.

²⁰² Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “Direito do...”, p. 110.

²⁰³ “Artigo 106º

As câmaras municipais podem impedir a execução de quaisquer obras na faixa de terreno que, segundo o projeto ou anteprojecto aprovado, deva vir a ser ocupada por um troço novo de via municipal ou variante a algum troço de via existente

1 – No caso de o impedimento referido neste artigo durar mais de três anos, o proprietário da faixa interdita pode exigir indemnização pelos prejuízos directos e necessariamente resultantes de ela ter sido e continuar reservada para expropriações.

” [Http://www.oern.pt/documentos/legislacao/L2110.pdf](http://www.oern.pt/documentos/legislacao/L2110.pdf)

²⁰⁴ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., “Direito do...”, p. 111.

Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “Manual de Direito...”, p. 775 e ss.

²⁰⁵ “Artigo 143º

Dever de Indemnização

4 - Nas situações previstas nos números anteriores, o valor da indemnização corresponde à diferença entre o valor do solo antes e depois das restrições provocadas pelos instrumentos de gestão territorial, sendo calculado nos termos do Código das Expropriações.

5 - Nas situações previstas no n.º 3, são igualmente indemnizáveis as despesas efetuadas na concretização de uma modalidade de utilização prevista no instrumento de gestão territorial vinculativo dos particulares se essa utilização for posteriormente alterada ou suprimida por efeitos de revisão...”

[Http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1193&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1193&tabela=leis)

²⁰⁶ Artigo 92.º

Aplicação subsidiária do processo de expropriação

1 - Sempre que a lei mande aplicar o processo de expropriação para determinar o valor de um bem, designadamente no caso de não aceitação do preço convencionado de acordo com o regime do direito legal de preferência, aplica-se, com as necessárias adaptações, o disposto nos artigos 42.º e seguintes do presente

4.4 PROJETO DE REVISÃO DO CE QUANTO ÀS EXPROPRIAÇÕES DE SACRIFÍCIO (2013)

“Artigo 1.º

Admissibilidade das expropriações

...

2. O pagamento da justa indemnização prevista no número anterior é também aplicável às expropriações de sacrifício.

3. Entende-se por expropriação de sacrifício a prescrição contida em atos legislativos, regulamentos administrativos ou atos administrativos que, na ausência de uma declaração de utilidade pública:

a) Inviabilize a utilização que vinha sendo dada ao bem, considerado globalmente;

b) Inviabilize qualquer utilização do bem, nos casos em que este não esteja a ser utilizado;

c) Anule o seu valor económico

...”²⁰⁷

Em 2013, o Governo, pretendia rever o CE, de tal forma que apresentou um Projeto de Revisão, contudo, a proposta de lei que permitia este legislar sobre esta matéria, não foi aprovada pela Assembleia da República Portuguesa²⁰⁸.

Este projeto, cujo grupo de trabalhos da qual faziam parte JOSÉ MIGUEL SARDINHA e ALVES CORREIA, trazia consigo inúmeras inovações: desde evitar o aumento dos custos com os processos de expropriação; de obrigar a Administração a

Código, sem precedência de declaração de utilidade pública, valendo como tal, para efeitos de contagem de prazos, o requerimento a que se refere o n.º 3 do artigo 42.º

2 - Salvo no caso de o exercício do direito legal de preferência se encontrar associado à existência de medidas preventivas, legalmente estabelecidas, a não aceitação do preço convencionado só é possível quando o valor do terreno, de acordo com avaliação preliminar efetuada por perito da lista oficial, de livre escolha do preferente, seja inferior àquele em, pelo menos, 20%.

3 - Qualquer das partes do negócio projetado pode desistir deste; a notificação da desistência ao preferente faz cessar.

Cfr. FRANCISCO CALVÃO e FERNANDO SILVA, ob. cit., “Código...”, p. 405 e 406.

²⁰⁷ http://www.dgpj.mj.pt/sections/noticias/apresentacao-do-projeto/downloadFile/attachedFile_f0/Projeto_Revisao_CodigoExpropriacoes.pdf?nocache=1372332986.34

²⁰⁸ Doravante, designada de AR.

negociar previamente com o particular nas expropriações urgentes; ao cumprimento do princípio da justa indemnização, sendo a mais relevante para este trabalho a consagração do conceito de “expropriação de sacrifício”. Um conceito que, como vimos, se encontra no Direito do Urbanismo, mas como “expropriações do plano” (cfr. artigo 143º, do RJGT e artigo 18º, da LBOTU)²⁰⁹.

Assim sendo, as expropriações de sacrifício passariam a estar consagradas no artigo 1º, n.ºs 2 e 3, no artigo 8º, do CE²¹⁰, resultado dos grandes avanços doutrinários que as qualificavam como atos análogos a uma expropriação ou de efeito equivalente, estando, por conseguinte, protegidas pelo princípio da justa indemnização consagrado no artigo 62.º, n.º 2, da CRP.

Compreensivelmente, podemos afirmar que, tanto a expropriação clássica como a expropriação sacrifício resultam de atos que visam a prossecução do interesse público, lesando intencionalmente o direito de propriedade dos particulares, sendo a única diferença entre ambas a existência ou inexistência de declaração de utilidade pública, uma vez que esta última não existe.

A expropriação em sentido clássico, como vimos, traduz-se na supressão do direito de propriedade com a transferência do bem sobre o qual incidia o direito para o domínio público.

Já a expropriação de sacrifício traduz-se na supressão do conteúdo económico do direito de propriedade, deixando intocável a titularidade deste.

Mas por serem atuações da Administração que lesam intencionalmente o direito de propriedade dos particulares, estão sujeitas ao pagamento da justa indemnização.

²⁰⁹A consagração no CE deste conceito, segundo Alves Correia, não colocaria em causa as especificidades do regime das “expropriações de plano”, pois vigora o princípio da subsidiariedade das mesmas em relação aos mecanismos equitativos de perequação compensatória de benefícios e encargos resultantes destas. Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, “A expropriação de sacrifício finalmente, a sua consagração jurisprudencial”, Revista de Legislação e de Jurisprudência, Ano 142º, n.º 3977, Novembro- Dezembro 2012, Coimbra Editora, p. 153.

²¹⁰ “Artigo 8.º

Expropriações de sacrifício

1 – O interessado titular de direito real tem o direito de requerer a expropriação por utilidade pública do bem abrangido por uma expropriação de sacrifício nos termos do n.º 3 do artigo 1.º do presente Código.”

http://www.dgpi.mj.pt/sections/noticias/apresentacao-do-projeto/downloadFile/attachedFile_f0/Projeto_Revisao_CodigoExpropriacoes.pdf?nocache=1372332986.34

Como vimos anteriormente, (subcapítulo 4.2) a ideia de expropriação de sacrifício tem estado presente quer na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem a propósito da interpretação do artigo 1.º do Primeiro Protocolo Adicional, de 20 de Março, de 1952, à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, quer na jurisprudência do nosso Tribunal Constitucional, e do Tribunal da Relação de Coimbra.

Por último, era importante para o grupo de trabalhos a consagração das expropriações de sacrifício no Código, porque se traduzia numa enorme vantagem para a distinção das “indenizações pelo sacrifício” previstas no Regime Jurídico da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas (cfr. artigo 16.º da Lei n.º 67/2007 de 31 de Dezembro)²¹¹.

Mais ainda, na “indenização pelo sacrifício” a indenização é uma consequência do ato expropriativo, enquanto na expropriação de sacrifício a indenização é um pressuposto de validade do ato expropriativo, como resulta do artigo 62.º, n.º 2, da Constituição.

Podemos concluir, quanto a este tema, que a consagração da expropriação de sacrifício só seria o “colocar no papel” de um conceito já aceite pela doutrina e pela jurisprudência portuguesa. Todavia, embora as vozes negativas, como as Estradas de Portugal ou até mesmo a REFER, vejam esta consagração como um impedimento na execução de obras e o Ministério das Finanças como um “assalto aos cofres do Estado”, de facto, temos de ter em atenção, que estamos num Estado de Direito e que existem consequências e como tal, a Administração tem de ter em atenção de como expropria. No meu entender, esta norma seria uma medida preventiva, que faria com que esta tivesse um papel mais responsável e protegeria o particular nas situações em que esta não o fosse.

Não posso deixar de mencionar mais uma vez que, o que se pretendia, de facto, era defender os interesses do particular nas situações em que se dava a expropriação de um

²¹¹ “Artigo 16.º

Indemnização pelo sacrifício

O Estado e as demais pessoas coletivas de direito público indemnizam os particulares a quem, por razões de interesse público, imponham encargos ou causem danos especiais e anormais, devendo, para o cálculo da indemnização, atender-se, designadamente, ao grau de afetação do conteúdo substancial do direito ou interesse violado ou sacrificado.”

[Http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2073&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2073&tabela=leis)

Voltarei a esta problemática quanto à distinção de “expropriação de sacrifício” e “indenização pelo sacrifício” no capítulo 6.

terreno que era economicamente viável, e que por uma alteração do plano do ordenamento deixou-o do ser. Por esta via, esta consagração impunha ao Estado o dever de proceder à efetiva expropriação, mesmo que não precisasse do terreno, bastando o proprietário provar a existência do sacrifício, tendo em troca o direito a indemnização pelo sacrifício.

5. INDEMNIZAÇÃO PELO SACRIFÍCIO

5.1 CONCEITO – GENERALIDADES

O Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas,²¹² aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, e alterado pela Lei n.º 31/2008, de 17 de Julho, estabelece no seu artigo 16º o sentido e alcance da indemnização pelo sacrifício, autonomizando-a em relação às outras espécies de responsabilidade civil extracontratual e, por conseguinte, afastando-a do tipo de atividade pública exercida. Isto significa que, este reconhece-a como uma modalidade de responsabilidade civil do Estado e demais Entidade Públicas e desassocia-a das outras modalidades, como a responsabilidade civil dos danos decorrentes do exercício da função administrativa, da função jurisdicional e da função legislativa²¹³.

No que respeita ao fundamento constitucional da indemnização pelo sacrifício, este assenta no princípio da igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos que se encontra previsto no artigo 13º, nº 1, da CRP. Assim, aquele ou aqueles cidadãos que por razões de interesse público sofram encargos ou danos especiais e anormais deverão ser ressarcidos, pois caso contrário, este princípio estará a ser violado, porque o cidadão lesado por facto lícito contribuirá em maior medida do que os restantes cidadãos para o interesse público (ALVES CORREIA)²¹⁴.

²¹² Doravante, designado de RRCEE.

²¹³ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, “A indemnização pelo sacrifício: contributo para o esclarecimento do seu sentido e alcance”, Revista de Legislação e de Jurisprudência, Ano 140, Nº 3966, Coimbra Editora, 2011, p. 145 a 147.

²¹⁴ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “A indemnização pelo sacrifício: contributo...”, p. 146.

O mesmo não sucede com as outras espécies cujo qual, reside no princípio do Estado de direito democrático, plasmado nos artigos 2º e 9º, alínea b), da CRP, do qual resulta um direito geral dos cidadãos à reparação dos danos provindos de ações e omissões do Estado, ou seja, o direito à indemnização (cfr. artigo 22º, 62º, nº2, da CRP)^{215 216}.

E embora o fundamento constitucional seja diferente nas diversas modalidades de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, todas tem em comum o direito do cidadão à reparação do dano. Porém, trata-se de um direito que segundo a jurisprudência constitucional²¹⁷, não possui carácter absoluto ou ilimitado, pois reconhece-se ao legislador um certo poder discricionário na delimitação dos pressupostos deste, de forma a evitar um aumento excessivo de pretensões indemnizatórias dos cidadãos perante o Estado e as demais entidades públicas, assim como, reconhece-se ao mesmo o poder de eliminar os atos ilícitos de autoridade indevidamente praticados, através de uma ação administrativa especial ou a condenar a Administração, ao eliminar os danos causados pela prática de atos da mesma natureza ilegalmente omitidos, mediante uma ação administrativa comum²¹⁸.

5.2 AS DIFERENÇAS ENTRE O RRCEE E O DECRETO-LEI Nº 48 051, DE 21 DE NOVEMBRO DE 1967.

Como referido no subcapítulo anterior (5.1), o RRCEE no seu artigo 16º autonomizou a indemnização pelo sacrifício em relação às outras modalidades de responsabilidade civil extracontratual. Todavia, segundo ALVES CORREIA, o CPTA, já tinha procedido a esta, no seu artigo 37º, nº 2, alínea g) e f) ao estabelecer que o cidadão

²¹⁵ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “*A indemnização pelo sacrifício: contributo...*”, p. 145.

²¹⁶ “Artigo 22.º

Responsabilidade das entidades públicas

O Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis, em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem.”

[Http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art22](http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art22)

²¹⁷ Acórdãos do TC n.os 45/99, 5/2005, 13/2005 e 683/2006.

²¹⁸ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “*A indemnização pelo sacrifício: contributo...*”, p. 147.

lesado através da ação administrativa comum poderia exigir a “condenação ao pagamento de indemnizações decorrentes da imposição de sacrifícios por razões de interesse público, assim como, requerer a “responsabilidade civil das pessoas coletivas, bem como dos titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, incluindo ações de regresso”²¹⁹.

Contudo, nem sempre foi assim, como vimos existia e existe uma dificuldade da nossa doutrina de separar a indemnização de sacrifício da responsabilidade por factos lícitos.

Nessa medida, enquanto o já mencionado artigo 16º do RRCEE no seu nº 1 enumera os pressupostos de indemnização de sacrifício e o artigo 2º do mesmo regime apresenta-nos o conceito de danos e encargos especiais e anormais como aqueles “que incidam sobre uma pessoa ou um grupo, sem afetarem a generalidade das pessoas, e ... os que, ultrapassando os custos próprios da vida em sociedade, mereçam, pela sua gravidade, a tutela do direito”²²⁰, o mesmo não sucede com o regime anterior previsto no Decreto-Lei, nº 48 05, que por sua vez nem utiliza a expressão de indemnização de sacrifício, nem define o conceito de danos e encargos especiais anormais, mas consagra no seu artigo 9º nº 1 e nº 2 casos de responsabilidade civil extracontratual da Administração Pública por atos lícitos, bem como casos impositivos de sacrifícios especiais de direitos. Aliás, o nº 1 deste preceito consagra que “o Estado e as demais pessoas coletivas públicas indemnizarão os particulares a quem, no interesse geral, mediante atos administrativos legais ou atos materiais lícitos, tenham imposto encargos ou causado prejuízos especiais e anormais” e no seu nº 2 impõe aos particulares um sacrifício de direitos ou bens, em caso de necessidade e por motivos de interesse público, contudo, também aí o Estado terá de indemnizá-los²²¹.

Conforme o exposto, podemos afirmar que a indemnização pelo sacrifício é “um instituto congregador de todos os casos de indemnização de danos ou encargos especiais e

²¹⁹ [Http://www.sta.mj.pt/pdf/CodigoDeProcessoNosTribunaisAdministrativos.pdf](http://www.sta.mj.pt/pdf/CodigoDeProcessoNosTribunaisAdministrativos.pdf)

O artigo 37º, nº 2, foi revogado, pelo DL n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro.

Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “A indemnização pelo sacrifício: contributo...”, p. 147.

²²⁰ [Http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2073A0002&nid=2073&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2073A0002&nid=2073&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo)

Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “A indemnização pelo sacrifício: contributo...”, p. 147.

²²¹ [Http://www.dgpj.mj.pt/sections/leis-da-justica/livro-vi-leis/pdf-vi-1/dl-48051-1967/downloadFile/file/DL_48051_1967.pdf?nocache=1182169459.78](http://www.dgpj.mj.pt/sections/leis-da-justica/livro-vi-leis/pdf-vi-1/dl-48051-1967/downloadFile/file/DL_48051_1967.pdf?nocache=1182169459.78)

anormais, resultantes de atos de poder público lícitos, praticados por razões de interesse público” abrangendo assim, os casos de responsabilidade previstos no artigo 9º do Decreto-Lei nº 48 051 (ALVES CORREIA).²²²

5.3 ÂMBITO DE APLICAÇÃO

O âmbito de aplicação da indemnização pelo sacrifício, como já mencionado, recai sobre os encargos ou danos especiais e anormais praticados por órgãos da Administração Pública em prol do estado de necessidade administrativa, tal como o referido no artigo 16º, do RRCEE, e no artigo 9º, nº 1 e nº 2, do Decreto-Lei 48 051.

Porém, segundo ALVES CORREIA, o artigo 16º, do RRCEE, não especifica a natureza da atividade desenvolvida para a realização do interesse público e por essa razão os danos especiais e anormais podem não resultar apenas da função administrativa, mas também, podem provir do exercício de funções legislativa e política, deixando de parte a função jurisdicional, dado que a responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes de erro judiciário é uma forma de responsabilidade fundada em ilicitude, que resulta de uma decisão jurisdicional manifestamente inconstitucional ou ilegal ou injustificada por erro grosseiro na apreciação dos pressupostos de facto (cfr. artigo 13º, do RRCEE)^{223 224}. Quer isto dizer que, a indemnização pelo sacrifício aplica-se aos danos especiais e anormais provocados por atos legislativos desprovidos de qualquer dos vícios referidos no artigo 15º, do RRCEE (posição seguida pela generalidade da doutrina)^{225 226}.

²²² Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “*A indemnização pelo sacrifício: contributo...*”, p. 148.

²²³ “Artigo 13º

Responsabilidade por erro judiciário

1 - Sem prejuízo do regime especial aplicável aos casos de sentença penal condenatória injusta e de privação injustificada da liberdade, o Estado é civilmente responsável pelos danos decorrentes de decisões jurisdicionais manifestamente inconstitucionais ou ilegais ou injustificadas por erro grosseiro na apreciação dos respetivos pressupostos de facto.”

[Http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2073A0013&nid=2073&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2073A0013&nid=2073&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo)

²²⁴ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “*A indemnização pelo sacrifício: contributo...*”, p. 150.

²²⁵ “Artigo 15.º

Responsabilidade no exercício da função político-legislativa

1 - O Estado e as regiões autónomas são civilmente responsáveis pelos danos anormais causados aos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos por atos que, no exercício da função político-

Assim sendo e, de acordo com esta, no âmbito da indemnização pelo sacrifício, inclui-se a indemnização pelos danos especiais e anormais, resultantes de atos legislativos conformes à Constituição, ao direito internacional, ao direito comunitário ou ao ato legislativo de valor reforçado. Todavia, ALVES CORREIA questiona o legislador, na medida em que, tendo ele enumerado rigorosamente os pressupostos de responsabilidade civil por danos decorrentes da função legislativa no artigo 15º, do RRCEE, tenha no artigo 16º, do mesmo regime, permitido a ressarcibilidade dos danos especiais e anormais decorrentes de todo e qualquer ato legislativo, a título de indemnização pelo sacrifício²²⁷.

O mesmo autor acrescenta que é *“profundamente criticável, que no âmbito da responsabilidade por atos da função legislativa, se tenha transitado de uma ausência quase total de fundamentos de propositura da consequente ação de responsabilidade civil contra o Estado, para uma desmesurada extensão de hipóteses de responsabilidade”*, que poderá *“contribuir, em prejuízo manifesto do interesse nacional, para uma relação pouco solidária entre o poder político e a sociedade civil”*²²⁸.

Quanto aos danos especiais e anormais decorrentes de atos integrados na função política, a doutrina de A. RODRIGUEZ QUEIRÓ e a jurisprudência constitucional²²⁹, defendem que se encontram abrangidos pela indemnização pelo sacrifício. Exemplos disso temos a interdição de circulação de navios nas águas territoriais ou a proibição de acostagem de navios em portos nacionais²³⁰.

legislativa, pratiquem, em desconformidade com a Constituição, o direito internacional, o direito comunitário ou ato legislativo de valor reforçado.

....

3 - *O Estado e as regiões autónomas são também civilmente responsáveis pelos danos anormais que, para os direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, resultem da omissão de providências legislativas necessárias para tornar exequíveis normas constitucionais.*”

[Http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2073A0015&nid=2073&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2073A0015&nid=2073&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo)

²²⁶ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., *“A indemnização pelo sacrifício: contributo...”*, p. 151.

²²⁷ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., *“A indemnização pelo sacrifício: contributo...”*, p. 151.

²²⁸ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., *“A indemnização pelo sacrifício: contributo...”*, p. 151.

²²⁹ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 195/94

[Http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19940195.html](http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19940195.html)

²³⁰ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., *“A indemnização pelo sacrifício: contributo...”*, p. 152.

Para além disso, a modalidade de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas coletivas públicas, também aplica-se aos danos especiais e anormais de natureza patrimonial provenientes de atos lícitos incluídos na função administrativa²³¹.

Por esse motivo, ALVES CORREIA e MARCELO REBELO DE SOUSA rejeitam a tese que reduz o âmbito de aplicação do artigo 16º, do RRCEE à responsabilidade pelo sacrifício de bens pessoais e por danos causados em estado de necessidade, e defendem a subordinação de um regime comum das pretensões indemnizatórias pelo sacrifício de todo e qualquer direito patrimonial privado, situado à margem do mesmo preceito, encontrando no artigo 62º, nº 2, da CRP e no CE a disciplina de todos e quaisquer danos anormais de natureza patrimonial resultantes de atos lícitos da função administrativa²³².

Porém, levanta-se outra questão, a de saber quais os danos especiais e anormais de natureza patrimonial que poderão estar abrangidos pela indemnização pelo sacrifício? Assim sendo, para ALVES CORREIA esses danos serão aqueles “*que não resultam de qualquer intencionalidade ablativa da Administração*”, mas sim, “*uma consequência indesejada, incidental e não intencional da atividade lícita da Administração*”. Para o mesmo autor, se estivermos perante danos especiais e anormais de natureza patrimonial, também estaremos perante atos ablativos de direitos patrimoniais privados, que se encontram sujeitos, por força da CRP e da lei, a um regime jurídico próprio e a princípios específicos. Exemplos disso temos: a expropriação por utilidade pública, a nacionalização e a ocupação temporária de imóveis²³³.

Assim sendo, mesmo que a indemnização pelo sacrifício, resultante do artigo 16º, do RRCEE, não se aplique aos danos especiais e anormais resultantes de atos ablativos de direitos patrimoniais privados, encontra o seu fundamento não só no RRCEE e na Lei 67/2007 (cfr. artigos 1º, nº 1 e 2º, nº 1), mas também e essencialmente “*na circunstância de o ressarcimento daqueles danos se alicerçar em princípios constitucionais e legais que lhes são próprios*”. (ALVES CORREIA)²³⁴.

²³¹ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “*A indemnização pelo sacrifício: contributo...*”, p. 152.

²³² Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “*A indemnização pelo sacrifício: contributo...*”, p. 152.

²³³ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “*A indemnização pelo sacrifício: contributo...*”, p. 152 e 153.

²³⁴ “*Artigo 1.º*”

Conforme o exposto, podemos afirmar que é errado afastar a indemnização pelo sacrifício do ressarcimento de todos e quaisquer danos especiais e anormais de caráter patrimonial, assim como, é de rejeitar que, negando a autonomia da expropriação de sacrifício, devolva a indemnização dos danos especiais e anormais frutos do poder público que afetem, sem efeito translativo, um direito privado de valor patrimonial para o artigo 16º, do RRCEE e para a modalidade a responsabilidade civil extracontratual²³⁵.

Todavia, voltarei a esta problemática no capítulo seguinte (6).

5.4 CONTEÚDO DA INDEMNIZAÇÃO PELO SACRIFÍCIO

Segundo o artigo 16º, do RRCEE, os pressupostos da indemnização pelo sacrifício são: um ato lícito do Estado ou de outra pessoa coletiva pública praticado por motivos de interesse público geral; um encargo ou um dano em especial e anormal; e o nexo de causalidade entre a conduta e esse encargo ou dano²³⁶.

Deste modo, para se proceder ao cálculo da indemnização a ressarcir ao particular deve-se ter em atenção o grau de afetação do conteúdo substancial do direito ou interesse sacrificado²³⁷.

Porém, o mesmo artigo para ALVES CORREIA suscita algumas dificuldades de interpretação, quanto aos danos indemnizáveis, pois no entender deste autor, ou o preceito estabelece um critério de determinação do “*quantum indemnizatur*”, ou deve ser interpretado conjuntamente com o artigo 3º, do RRCEE, de forma a abranger todas as

Âmbito de aplicação

1 - A responsabilidade civil extracontratual do Estado e das demais pessoas coletivas de direito público por danos resultantes do exercício da função legislativa, jurisdicional e administrativa rege-se pelo disposto na presente lei, em tudo o que não esteja previsto em lei especial.”

[Http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2073&tabela=leis&so_miolo=](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2073&tabela=leis&so_miolo=)

“Artigo 2.º

Regimes especiais

1 — O disposto na presente lei salvaguarda os regimes especiais de responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função administrativa.”

[Http://www.patrimoniocultural.pt/static/data/publicos/acessibilidade/lei_67_2007_responsabilidade_civil.pdf](http://www.patrimoniocultural.pt/static/data/publicos/acessibilidade/lei_67_2007_responsabilidade_civil.pdf)

²³⁵ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “*A indemnização pelo sacrifício: contributo...*”, p. 153 e 154.

²³⁶ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “*A indemnização pelo sacrifício: contributo...*”, p. 154.

²³⁷ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “*A indemnização pelo sacrifício: contributo...*”, p. 154.

modalidades de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas coletivas^{238 239}.

A posição aceite é a segunda, ou seja, que os artigos 3º e 16, do RRCEE sejam interpretados conjuntamente, na medida em que na indemnização pelo sacrifício, os danos indemnizáveis não resultam apenas do grau de afetação do conteúdo substancial do direito violado ou sacrificado²⁴⁰.

Deste modo, de acordo com ALVES CORREIA, o artigo 16º, do RRCEE, não pode conter uma cláusula limitativa da indemnização, legitimadora de uma indemnização que não inclua a totalidade dos danos especiais e anormais suportados pelo particular lesado. De facto, o cálculo de uma indemnização que não abrangesse a totalidade dos mesmos violaria o princípio da igualdade perante encargos públicos. Paralelamente, o mesmo preceito não estabelece um “*numerus clausus*” de danos indemnizáveis, bastando que os danos sejam especiais e anormais para serem abrangidos pela indemnização pelo sacrifício, mesmo tratando-se de outros danos que não aqueles que exclusivamente se encontram relacionados com o grau de afetação do conteúdo substancial do direito ou interesse sacrificado, como sucede com os danos não patrimoniais (cfr. artigo 496º, nº 1, do CC)²⁴¹. E por esse motivo, “*não parece legítimo transpor para esta modalidade de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas os limites da indemnização dos danos decorrentes da expropriação por utilidade pública*”, que não

²³⁸ “Artigo 3.º

Obrigaç o de indemnizar

1 - *Quem esteja obrigado a reparar um dano, segundo o disposto na presente lei, deve reconstituir a situa o que existiria se n o se tivesse verificado o evento que obriga   repara o.*

2 - *A indemniza o   fixada em dinheiro quando a reconstituic o natural n o seja poss vel, n o repare integralmente os danos ou seja excessivamente onerosa.*

3 - *A responsabilidade prevista na presente lei compreende os danos patrimoniais e n o patrimoniais, bem como os danos j  produzidos e os danos futuros, nos termos gerais de direito.”*

[Http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2073A0003&nid=2073&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2073A0003&nid=2073&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo)

²³⁹ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “*A indemniza o pelo sacrif cio: contributo...*”, p. 154.

²⁴⁰ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “*A indemniza o pelo sacrif cio: contributo...*”, p. 154.

²⁴¹ “Artigo 496.º

Danos n o patrimoniais

1 -*Na fixa o da indemniza o deve atender-se aos danos n o patrimoniais que, pela sua gravidade, merec m a tutela do direito.”*

[Http://bdjur.almedina.net/citem.php?field=item_id&value=970959](http://bdjur.almedina.net/citem.php?field=item_id&value=970959)

considera como danos indemnizáveis os danos não patrimoniais, por exemplo (ALVES CORREIA)²⁴².

Assim sendo, não são admissíveis indemnizações que não abarquem a totalidade dos danos especiais e anormais causados ao particular, exceto os danos anormais decorrentes da função legislativa, quando o número de lesados é elevado que constam do artigo 15º, nº 6, do RRCEE²⁴³.

6. DIFERENÇAS ENTRE “EXPROPRIAÇÃO DE SACRIFÍCIO” E “INDEMNIZAÇÃO PELO SACRIFÍCIO”

Um último ponto que pretendo abordar, nesta presente dissertação, mas de forma breve, é relativo à distinção entre a indemnização pelo sacrifício, enquanto modalidade de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas coletivas públicas, e a expropriação de sacrifício.

Conforme o exposto no subcapítulo anterior (5.4), e de acordo com JOSÉ MIGUEL SARDINHA, o artigo 16º, do RRCEE, não abrange a expropriação de sacrifício, mas apenas a indemnização pelo sacrifício, existindo duas razões fundamentais que justificam este pensamento²⁴⁴.

A primeira reside no facto do artigo 62º, nº 2, da CRP separar “a obrigação de indemnização por expropriação da obrigação de indemnização na responsabilidade civil como consequência da prática de atos danosos”. Aqui, os danos que a indemnização pelo sacrifício abarca, “não são motivados por razões de utilidade pública como os expropriatórios” (LUIS CABRAL DE MONCADA)²⁴⁵.

Nesta situação e, segundo o mesmo autor, a ressarcibilidade do dano através da indemnização pelo sacrifício é “uma consequência indesejada, incidental e não

²⁴² Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “A indemnização pelo sacrifício: contributo...”, p. 155.

²⁴³ Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, ob. cit., “A indemnização pelo sacrifício: contributo...”, p. 155.

²⁴⁴ Cfr. JOSÉ MIGUEL SARDINHA, ob. cit., “Em torno da expropriação...”, p. 9.

²⁴⁵ Cfr. JOSÉ MIGUEL SARDINHA, ob. cit., “Em torno da expropriação...”, p. 9.

Cfr. LUIS CABRAL DE MONCADA, “A responsabilidade contratual do Estado e demais entidades públicas”, in Estudos em Homenagem ao Professor Marcello Caetano, vol. II, Coimbra Editora, 2006, p. 80.

intencional da atividade administrativa” dado que o interesse geral que esta prossegue resulta na atividade em causa e não no dano produzido²⁴⁶.

Por sua vez, a expropriação produz um dano e a indemnização será parte integrante desta, por isso o dano não é expropriatório, embora produza efeitos equivalentes²⁴⁷.

A segunda razão, e segundo MARCELO REBELO DE SOUSA E ANDRÉ SALGADO MATOS, o artigo 62º, nº 2, da CRP “*não exige a demonstração do carácter especial e anormal dos prejuízos provocados como condição da obrigação de indemnização por expropriação*”²⁴⁸.

Assim sendo, podemos afirmar que a indemnização pelo sacrifício não foi criada com o objetivo de ressarcir o particular lesado pela propriedade de bens imóveis para fins de utilidade pública, mas sim para o compensar em relação aos danos resultantes da intervenção alargada das entidades públicas (LUIS CABRAL DE MONCADA)²⁴⁹.

Para ALVES CORREIA estabelecer a distinção entre expropriação de sacrifício e indemnização pelo sacrifício, não é uma questão fácil.

Porém, para este autor e tendo em atenção os artigos 8º, nºs 2 e 3, do CE²⁵⁰ e o artigo 143º, do RJGT, o nosso legislador “*optou pela indemnização de acordo com os cânones da expropriação de sacrifício naquelas situações em que o ato do poder público revelar uma intencionalidade ablativa de um direito de conteúdo patrimonial ou de algumas faculdades ou irradiações desse direito*”²⁵¹.

ALVES CORREIA acrescenta ainda que o conceito de expropriação de sacrifício é um conceito relevante e indispensável para fundamentar algumas soluções adotadas pelo

²⁴⁶ Cfr. JOSÉ MIGUEL SARDINHA, ob. cit., “*Em torno da expropriação...*”, p. 9.

²⁴⁷ Cfr. JOSÉ MIGUEL SARDINHA, ob. cit., “*Em torno da expropriação...*”, p. 10.

²⁴⁸ Cfr. JOSÉ MIGUEL SARDINHA, ob. cit., “*Em torno da expropriação...*”, p. 10.

²⁴⁹ Cfr. JOSÉ MIGUEL SARDINHA, ob. cit., “*Em torno da expropriação...*”, p. 10.

²⁵⁰ “*Artigo 8.º*”

Constituição de servidões administrativas

2 - *As servidões, resultantes ou não de expropriações, dão lugar a indemnização quando:*

a) *Inviabilizem a utilização que vinha sendo dada ao bem, considerado globalmente;*

b) *Inviabilizem qualquer utilização do bem, nos casos em que estes não estejam a ser utilizados; ou*

c) *Anulem completamente o seu valor económico.*

3 - *À constituição das servidões e à determinação da indemnização aplica-se o disposto no presente Código com as necessárias adaptações, salvo o disposto em legislação especial”.*

Cfr. FRANCISCO CALVÃO e FERNANDO SILVA, ob. cit., “*Código...*”, p. 52.

²⁵¹ Cfr. JOSÉ MIGUEL SARDINHA, ob. cit., “*Em torno da expropriação...*”, p. 10.

nosso legislador, permitindo estabelecer uma distinção entre esta e indemnização pelo sacrifício²⁵². Assim sendo, esta distinção, reside no fundamento da indemnização, na natureza da indemnização, e no critério da indemnização.

Quanto ao fundamento da indemnização, na indemnização pelo sacrifício, o fundamento encontra-se nos princípios do Estado de Direito e da igualdade perante os encargos públicos. Na expropriação pelo sacrifício, o fundamento não resulta apenas destes princípios, mas também do princípio da justa indemnização por expropriação, consagrado no artigo 62º, nº 2, da CRP²⁵³.

Quanto à natureza da indemnização, na indemnização pelo sacrifício, esta “*é uma consequência do ato impositivo de encargos ou causador de dano especiais e anormais, enquanto na expropriação de sacrifício, a indemnização é um pressuposto de validade do ato expropriativo*”, como consta no artigo 62º, nº 2, da CRP²⁵⁴.

E por último, quanto ao critério da indemnização, na indemnização pelo sacrifício, esta é calculada com base nos critérios definidos pelo artigo 16º e 3º, do RRCEE, já na expropriação de sacrifício a indemnização é apurada com base o CE, devendo corresponder ao valor de mercado do bem expropriado²⁵⁵.

Esta posição é aceite pela maioria da doutrina. Porém, existem autores que não partilham o conceito de expropriação de sacrifício ou o conceito amplo de expropriação, mas consideram que as soluções tomadas pelo legislador são legítimas, ao permitir que todas as situações no domínio do direito do urbanismo que restringem o direito de propriedade sejam abrangidas pelo regime indemnizatório das expropriações clássicas, como sucede com JOSÉ CARLOS VIERIA DE ANDRADE e CARLA AMADO GOMES. E outros, que ainda encaram a própria expropriação por utilidade pública ou servidões administrativas como fonte de responsabilidade por ato ilícito ou como algo que resulta na indemnização pelo sacrifício, como é caso de FREITAS DE AMARAL e MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA²⁵⁶.

²⁵² Cfr. JOSÉ MIGUEL SARDINHA, ob. cit., “*Em torno da expropriação...*”, p. 10.

²⁵³ Cfr. JOSÉ MIGUEL SARDINHA, ob. cit., “*Em torno da expropriação...*”, p. 10.

²⁵⁴ Cfr. JOSÉ MIGUEL SARDINHA, ob. cit., “*Em torno da expropriação...*”, p. 10.

²⁵⁵ Cfr. JOSÉ MIGUEL SARDINHA, ob. cit., “*Em torno da expropriação...*”, p. 10.

²⁵⁶ Cfr. JOSÉ MIGUEL SARDINHA, ob. cit., “*Em torno da expropriação...*”, p. 10 e 11.

JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE afirma que às situações que comportem uma restrição significativa de direitos com efeito equivalente a uma expropriação, deve aplicar-se o artigo 16º, do RRCEE. Porém, só se aplica este, quando estas não se encontrem reguladas em legislação especial, pois nestes casos aplica-se o regime específico legalmente determinado²⁵⁷.

Por sua vez, CARLA AMADO GOMES, defende que o instituto da compensação pelo sacrifício que se encontra regulado no artigo 16º, do RRCEE, abarca tanto lesões pessoais como patrimoniais. Mas estas últimas, por decisão do legislador, deverão estar sujeitas ao regime mais garantístico do instituto expropriatório no momento em que as faculdades de acesso, uso, fruição e transmissão da propriedade se encontrem afetadas de tal forma que descaracterizem o direito, resultando por sua vez em expropriações materiais²⁵⁸.

Assim sendo, podemos concluir que, de acordo com ALVES CORREIRA e JOSÉ MIGUEL SARDINHA, a expropriação de sacrifício não se confunde com a indemnização pelo sacrifício, pois à primeira aplica-se o regime jurídico previsto nos artigos 62º, nº 2, da CRP, 143º, do RJIGT, 8º, 23º e seguintes do CE, sem prejuízo do disposto no artigo 8º, na parte em que impede a indemnização por servidão administrativa ser inconstitucional²⁵⁹.

²⁵⁷ Cfr. JOSÉ MIGUEL SARDINHA, ob. cit., “*Em torno da expropriação...*”, p. 11.

Cfr. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, “*A responsabilidade indemnizatória dos poderes públicos em 3D: Estado de Direito, Estado Fiscal e Estado Social*”, RLJ, ano 140º, nº 3969, Julho-Agosto, 2011, p.36.

²⁵⁸ Cfr. JOSÉ MIGUEL SARDINHA, ob. cit., “*Em torno da expropriação...*”, p. 11.

Cfr. CARLA GOMES AMADO, “*A compensação administrativa pelo sacrifício: reflexões breves e notas da jurisprudência*”, Revista do Ministério Público, Janeiro – Março, 2012, 129, p. 30.

²⁵⁹ Cfr. JOSÉ MIGUEL SARDINHA, ob. cit., “*Em torno da expropriação...*”, p. 11.

7. CONCLUSÃO

Por tudo quanto se deixou dito, verificamos que o direito de propriedade é um direito fundamental que se encontra consagrado no artigo 62º da CRP, constituindo uma garantia da propriedade privada. Por sua vez, a expropriação por utilidade pública, é uma restrição legitimada desse direito, sendo garantido no sentido de minimizar os danos causados que desta advém o pagamento de uma justa indemnização.

A expropriação, segundo ALVES CORREIA e FERNANDA PAULA OLIVEIRA, trata-se de um conceito que se encontra dividido em dois: um entendido como processo de aquisição de um bem - expropriação em sentido clássico; outro como uma imposição de um sacrifício ao particular – expropriação de sacrifício.

O estudo incidiu na segunda modalidade, que segundo estes autores (posição que partilho) caracteriza-se pela destruição ou pela limitação essencial de uma posição garantida como propriedade pela Constituição, ou seja, são atos de entidades públicas, que não tem como objetivo a aquisição de bens para a realização do interesse público como sucede na expropriação clássica, mas sim, privam o particular de algumas faculdades do direito de propriedade que provocam um dano equivalente a uma expropriação. Quer isto dizer que, o efeito translativo do direito, não acontece, muito menos a relação tripolar da expropriação constituída pelo beneficiário da expropriação-expropriado-autoridade expropriante.

E é no âmbito desta modalidade que surgem inúmeras quezílias doutrinárias, quanto ao pagamento da justa indemnização ou não. Assim, enquanto no âmbito do direito do urbanismo no artigo 143º, do RJIGT temos as expropriações plano e a justa indemnização encontra-se regulada, no CE a expropriação de sacrifício não, pois para muitos como vimos ela não é uma modalidade de expropriação.

Todavia, a jurisprudência portuguesa por força da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e por força da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, quanto a este conceito tem vindo a introduzi-lo (não de forma direta) nas suas decisões, reforçando a necessidade de uma indemnização, mesmos nos casos em que, não tendo existido uma transferência do direito de propriedade do solo ao particular para a Administração, tenha, no entanto, havido uma diminuição das utilidades da coisa.

Mesmo assim, JOSÉ MIGUEL SARDINHA acredita que esta escassez provém do colete-de-forças que se encontra no artigo 143º, do RJGT. E, por isso, a necessidade de haver uma consagração deste conceito no CE.

Em 2013, o mesmo autor e ALVES CORREIA, tentaram, mas sem sucesso, que fosse consagrado no CE. No entender destes autores, de qual mais uma vez partilho a mesma opinião, esta permitiria o cumprimento do princípio da justa indemnização, previsto no artigo 62º, da CRP, assim como, permitiria distinguir a expropriação de sacrifício da indemnização de sacrifício previsto no RRCEE, fazendo com que os atos do Estado e as demais pessoas coletivas públicas fossem tomados com cautela, pois num Estado de Direito todos tem de ser responsabilizados pelas suas atuações.

Contudo, embora ainda não esteja consagrado, julgo que já estamos num bom caminho para isso acontecer, pois autores como os mencionados ao longo desta dissertação têm vindo a pressionar o nosso legislador para que, o particular lesado, neste tipo de expropriações, veja os seus direitos garantidos.

BIBLIOGRAFIA

ANDRADE, José Carlos Vieira de, “*A responsabilidade indemnizatória dos poderes públicos em 3D: Estado de Direito, Estado Fiscal e Estado Social*”, RLJ, ano 140º, nº 3969, Julho-Agosto, 2011.

CAETANO, Marcello, “*Manual de Direito Administrativo*”, Volume II, 10ª Edição, 4ª Reimpressão, Almedina, Coimbra, 1991.

CALVÃO, Fransisco/SILVA, Fernando Jorge, “*Código das Expropriações – anotações e jurisprudência*”, Coimbra Editora.

CANOTILHO, J.J. Gomes /MOREIRA, Vital, “*Constituição da República Portuguesa Anotada*”, Volume I, 4ª Edição, Coimbra Editora, 2007, p. 801.

CORREIA, Fernando Alves, “*As garantias do particular na expropriação por utilidade pública*”, Separata do Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 1982.

CORREIA, Fernando Alves, “*Manual do Direito do Urbanismo*”, Volume II, Almedina, Coimbra, 2010.

CORREIA, Fernando Alves, “*O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*”, Almedina, 1981.

CORREIA, Fernando Alves, “*A expropriação de sacrifício finalmente, a sua consagração jurisprudencial*”, Revista de Legislação e de Jurisprudência, Ano 142º, nº 3977, Novembro- Dezembro 2012, Coimbra Editora.

CORREIA, Fernando Alves, “*A indemnização pelo sacrifício: contributo para o esclarecimento do seu sentido e alcance*”, Revista de Legislação e de Jurisprudência, Ano 140, Nº 3966, Coimbra Editora, 2011.

GOMES, Carla Amado, “*A compensação administrativa pelo sacrifício: reflexões breves e notas da jurisprudência*”, Revista do Ministério Público, Janeiro – Março, 2012, 129.

GOMES, José Oswaldo, “*Expropriações por utilidade pública*”, Texto Editora, 1997.

MIRANDA, Jorge/ MEDEIROS, Rui, “*Rui Medeiros, anotação ao artigo 62º - Constituição Portuguesa Anotada – Tomo I*”, 2ª Edição, Coimbra Editora, 2010.

MONCADA, Luis Cabral de, “*A responsabilidade contratual do Estado e demais entidades públicas*”, in Estudos em Homenagem ao Professor Marcello Caetano, vol. II, Coimbra Editora, 2006.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, “*Direito do Urbanismo - Do Planeamento à Gestão*”, 2ª Edição, AEDREL, Braga, 2015.

OLIVEIRA, Fernanda Paula/ DIAS, José Eduardo Figueiredo, “*Noções Fundamentais de Direito Administrativo*”, 4ª Edição, Almedina, 2016.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, “*Reflexão sobre algumas questões práticas no âmbito do Direito do Urbanismo*”, Vol. Comemorativo do 75º. Tomo do Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, 2003.

QUADROS, Fausto de, “*Expropriação por utilidade pública*”, in “*Dicionário Jurídico da Administração Pública*”, Volume IV, Lisboa, 1991.

SARDINHA, José Miguel, “*Em torno da expropriação de sacrificio*”, in Cadernos da Justiça Administrativa, Braga, CEJUR, Nº 99, 2013.

OUTROS (SITES DA INTERNET):

[Http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art6](http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art6)

[2](#)

[Http://bdjur.almedina.net/citem.php?field=item_id&value=971948](http://bdjur.almedina.net/citem.php?field=item_id&value=971948)

[Https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art](https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art)

[268](#)

[Http://www.sta.mj.pt/pdf/CodigoDeProcessoNosTribunaisAdministrativos.pdf](http://www.sta.mj.pt/pdf/CodigoDeProcessoNosTribunaisAdministrativos.pdf)

[Http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art1](http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art1)

[8](#)

[Http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art2](http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art2)

[66](#)

[Http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=1193X0001&nid=1193&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=1193X0001&nid=1193&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo)

[Http://www.idesporto.pt/DATA/DOCS/LEGISLACAO/doc157.pdf](http://www.idesporto.pt/DATA/DOCS/LEGISLACAO/doc157.pdf)

[Https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art](https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art)

[13](#)

[Http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=625&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=625&tabela=leis)

[Http://www.oern.pt/documentos/legislacao/L2110.pdf](http://www.oern.pt/documentos/legislacao/L2110.pdf)

[Http://www.dgpj.mj.pt/sections/noticias/apresentacao-do-](http://www.dgpj.mj.pt/sections/noticias/apresentacao-do-projeto/downloadFile/attachedFile_f0/Projeto_Revisao_CodigoExpropriacoes.pdf?nocache)

[projeto/downloadFile/attachedFile_f0/Projeto_Revisao_CodigoExpropriacoes.pdf?nocache=1372332986.34](http://www.dgpj.mj.pt/sections/noticias/apresentacao-do-projeto/downloadFile/attachedFile_f0/Projeto_Revisao_CodigoExpropriacoes.pdf?nocache=1372332986.34)

[Http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2073&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2073&tabela=leis)

[Http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art2](http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art2)

[2](#)

[Http://www.sta.mj.pt/pdf/CodigoDeProcessoNosTribunaisAdministrativos.pdf](http://www.sta.mj.pt/pdf/CodigoDeProcessoNosTribunaisAdministrativos.pdf)

[Http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2073A0002&nid=2073](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2073A0002&nid=2073)

[&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2073A0002&nid=2073&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo)

[_Http://www.dgpj.mj.pt/sections/leis-da-justica/livro-vi-leis/pdf-vi-1/dl-48051-1967/downloadFile/file/DL_48051_1967.pdf?nocache=1182169459.78](http://www.dgpj.mj.pt/sections/leis-da-justica/livro-vi-leis/pdf-vi-1/dl-48051-1967/downloadFile/file/DL_48051_1967.pdf?nocache=1182169459.78)

[Http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19940195.html](http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19940195.html)

[Http://www.patrimoniocultural.pt/static/data/publicos/acessibilidade/lei_67_2007_responsabilidade_civil.pdf](http://www.patrimoniocultural.pt/static/data/publicos/acessibilidade/lei_67_2007_responsabilidade_civil.pdf)

[Http://bdjur.almedina.net/citem.php?field=item_id&value=970959](http://bdjur.almedina.net/citem.php?field=item_id&value=970959)