



Rafael Zibaia Pedreiro

## A EXPROPRIAÇÃO POR ENTIDADE PÚBLICA

O Procedimento e a Problemática da Indemnização

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra  
no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre)  
na Área de Especialização em Ciências Jurídico Forenses,  
sob orientação do Doutor Licínio Lopes Martins

Janeiro/2018





FDUC FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Rafael Zibaia Pedreiro

**A Expropriação por Entidade Pública –  
- O Procedimento e a Problemática da Indemnização**

**The Expropriation by Public Entity – The Procedure and the Compensation Problem**

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

Orientador: Senhor Professor Doutor Licínio Lopes Martins  
Coimbra, 2018

*Aos meus pais e à minha irmã,*  
Um obrigado por sempre acreditarem em mim.

## **Resumo**

O tema geral a tratar neste estudo será “A Expropriação Por Entidade Pública”, tema esse que nos suscitou especial interesse pelo facto de ser algo que põe em causa o conceito jurídico de direito de propriedade, nomeadamente a propriedade privada que detém grande expansão na sociedade e tendência cultural de Portugal, sendo que o direito de propriedade é o direito real máximo que constitui objeto normal da expropriação por utilidade pública.

A expropriação embarca várias modalidades, como veremos, bem como o seu procedimento e ainda a conseqüente indemnização, temáticas que serão devidamente analisados e delimitados neste estudo, tendo em conta todas as formalidades e atos necessários para tais efeitos.

O direito de propriedade e a expropriação estão intimamente ligados. A expropriação priva o particular do seu direito de propriedade para a prossecução de um fim público (*expropriação clássica*) ou modifica de forma grave a *utilitas* deste direito (*expropriação pelo sacrifício*), sendo que a expropriação está condicionada ao pagamento de uma justa indemnização ao expropriado, não esquecendo que o ato de expropriar envolve uma agressão à esfera patrimonial do expropriado em nome do interesse público e estando nós perante um ato lesivo, a justa indemnização constitui uma das garantias do expropriado, a par da caducidade do ato de declaração de utilidade pública e do direito de reversão dos bens expropriados, sendo que esta temática está consagrada na lei fundamental portuguesa (CRP), no seu artigo 62º, nº 2 garantido não só a justa indemnização, mas também um processo de expropriação.

**Palavras chave:** Expropriação, Justa Indemnização, Entidade Pública, Propriedade, Direito Real, Titular.

## **Abstract**

The general theme to be dealt with in this study will be "Expropriation by Public Entity", an issue that has given us special interest in the fact that it is something that undermines the legal concept of property law, namely private property that has a great expansion in society and cultural tendency of Portugal, where the right of ownership is the maximum real right that constitutes the normal object of expropriation for public utility.

The expropriation embarks various modalities, as we shall see, as well as its procedure and the consequent compensation, thematic that will be duly analyzed and delimited in this study, considering all the formalities and acts necessary for such effects.

The right to property and expropriation are closely linked. Expropriation deprives private individuals of their property rights for the pursuit of a public purpose (classic expropriation) or seriously modifies the utilities of this right (expropriation by sacrifice), and expropriation is conditional on the payment of just compensation to the expropriated, not forgetting that the act of expropriation involves an assault on the estate of the expropriated in the name of the public interest and when we are facing a harmful act, fair compensation constitutes one of the guarantees of the expropriated, along with the expiration of the act of declaration of public utility and the right to revert expropriated property, and this issue is enshrined in Article 62 (2) of the Basic Law of Portugal (CRP), which guarantees not only fair compensation but also a process of expropriation.

**Key words:** Expropriation, Fair Compensation, Public Entity, Property, Real Right, Holder.

## **ABREVIATURAS**

**CRP** Constituição da República Portuguesa

**CCDR** Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

**CCO** Código dos Contratos Públicos

**CE** Código das Expropriações

**CJA** Cadernos de Justiça Administrativa

**CPTA** Código de Processo nos Tribunais Administrativos

**DR** Diário da República

**TJUE** Tribunal de Justiça da União Europeia

**TFUE** Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

**RRCEDEP** Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas

## Índice

<b>Temas</b>	<b>Páginas</b>
Introdução	9
1. Definição geral de indemnização	10
2.As Garantias do Particular na Expropriação por Entidade Pública	11
2.1. As garantias do particular nas expropriações legais	11
2.1.1. Indemnização:	11
2.2.O sentido e o alcance do conceito constitucional de justa “indemnização” por expropriação:	12
2.3.O momento do pagamento da indemnização	13
3.As Formas de Pagamento da Indemnização	15
4. Pressupostos da Legitimidade da expropriação	16
4.1. Princípio da legalidade:	16
4.2. Princípio da utilidade pública	17
4.3. Princípio da proporcionalidade em sentido amplo ou da “proibição do excesso	18
5. Indemnização Sacrifício	19
6. Extensão ou conteúdo da indemnização	20
7. Indemnização pelo sacrifício e expropriação de sacrifício	21
8. Conceito constitucional de expropriação	25
9. Distinção entre expropriação de	30

sacrifício da indenização pelo sacrifício	
10. A responsabilidade indenizatória dos poderes públicos em 3D: Estado de direito, Estado fiscal, Estado social	31
11. A responsabilidade civil do Estado como responsabilidade direta e de regime unitário	32
12. Expropriação, responsabilidade por factos lícitos e indenização pelo sacrifício	33
13. A Responsabilidade do Estado pelo risco social e a solidariedade	36
14. A expropriação em sentido formal como figura que não pode servir de modelo de responsabilidade indenizatória	38
15. Execução dos planos e gestão urbanística	42
16. Princípios fundamentais da execução dos planos	42
17. Expropriação e nacionalização	48
18. A expropriação e a requisição por utilidade pública	52
19. Objeto da Expropriação	55
20. Os sujeitos da relação jurídica expropriativa	57
Conclusão	62
Bibliografia Principal	63
Jurisprudência Principal	64



## **Introdução**

O tema geral a tratar na dissertação será “A Expropriação por Entidade Pública”, sendo que esta investigação está dividida em vinte capítulos, passando por uma definição geral de indemnização, pressupostos da legitimidade da expropriação, indemnização pelo sacrifício e expropriação de sacrifício, bem como a diferença entre expropriação e nacionalização, entre outros capítulos difusos neste estudo.

No que diz respeito ao primeiro capítulo abordar-se-á a definição geral de indemnização, sendo que a mesma é um pressuposto de legitimidade de expropriação, sendo a indemnização, como explanamos no capítulo segundo, uma garantia do particular nas expropriações legais. Não nos esqueçamos ainda neste capítulo do momento e formas do pagamento da indemnização e seus pressupostos/princípios, que se encontram no capítulo quarto.

Ao longo dos restantes capítulos em análise neste estudo, definimos conceito e modalidades de expropriação por entidade pública, a sua razão de ser, o seu procedimento, entre outras temáticas relevantes tais como a Responsabilidade Indemnizatória dos poderes públicos em 3D., o objeto da relação jurídica e os sujeitos da mesma.

Este tema geral da expropriação detém certas questões, a nosso ver, suscetíveis de sofrerem uma resolução ou, pelo menos, passíveis de alteração jurídica ou atenuação, diríamos, no modo como são implementadas relativamente à indemnização, que nem sempre é calculada de valor adequado tendo em conta o prejuízo que os proprietários expropriados sofrem, contando com certos casos que possam não ser vulneráveis de indemnização, violando, a nosso ver, princípios como o Princípio do Estado do direito democrático, da igualdade e da justa indemnização por expropriação, entre outros que mencionaremos no capítulo décimo sexto.

A respetiva investigação prende-se pelo facto de a expropriação por entidade pública pôr em causa o conceito jurídico de direito da propriedade havendo a respetiva violação de um direito de outrem, sendo que essa violação terá como fim a utilidade pública.

## **1. Definição geral de indemnização:**

A indemnização é um pressuposto de legitimidade de expropriação por utilidade pública, bem como um requisito de validade do ato expropriativo.

Desde as revoluções liberais entendeu-se que quando a esfera jurídica patrimonial do particular é levantada, devia ser previamente reconhecido pelo ordenamento jurídico-constitucional o direito de o expropriado ser ressarcido dos danos que lhe foram causados. As Constituições dos diversos países passaram a consagrar o princípio segundo o qual a indemnização é um pressuposto de legitimidade da expropriação. E este o princípio explanado no artigo 62º, nº 1 da Lei Fundamental, onde a expropriação por utilidade pública “só pode ser efetuada por mediante pagamento de justa indemnização”.

Ora a indemnização, enquanto pressuposto da legitimidade do ato expropriativo incide sobre algumas das seguintes notas: a primeira prende-se com o fato de não ser uma qualquer indemnização que funciona como pressuposto de legitimidades da expropriação. Tem de ser uma indemnização que corresponde ao valor de mercado do bem expropriado, não em sentido rigoroso, mas em sentido normativo, de modo a que se alcance uma compreensão integral do sacrifício infligido ao expropriado e se garanta que este, em comparação com os outros cidadãos não expropriados, não seja tratado de modo desigual ou injusto, devendo, portanto ser uma indemnização, tendo em conta o Tribunal Constitucional, no seu Acórdão nº 52/90, corresponda “ao valor adequado que permita ressarcir o expropriado da perda da transferência do bem que lhe pertencia a outra esfera patrimonial lhe acarreta, devendo ter-se em atenção a necessidade de respeitar o princípio da equivalência de valores”.<sup>1</sup> Segundamente temos uma estreita conexão entre a garantia constitucional da indemnização por expropriação e a garantia constitucional do direito de propriedade privada, na sua dimensão individual. O direito de propriedade privada, tendo em conta a nossa CRP como um fundamento de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias e sujeito ao mesmo regime destes (artigo 17º), garantido no artigo 62º, nº1 da CRP e a indemnização por expropriação por utilidade pública, prevista no nº do mesmo artigo não demonstram fenómenos jurídicos que sejam substancialmente diferentes, mas refletem o complexo problema da garantia constitucional da propriedade, em perspetivas diferentes. Então vejamos, no nº1 do mencionado artigo protege como direito fundamental

---

<sup>1</sup> Publicado no DR, I Série, de 30 de março de 1990 e em Acórdãos do Tribunal Constitucional, 15º Vol. (1990), p. 49 e ss.

a posição jurídica de valor patrimonial que se encontra nas mãos do particular, enquanto que o nº 2 consagra a função mais importante da garantia individual da propriedade privada, dispondo que a expropriação de qualquer de qualquer direito de conteúdo patrimonial implica necessariamente o pagamento de uma justa indemnização. Por último, temos a íntima ligação entre a garantia constitucional da indemnização por expropriação e a proteção da confiança do cidadão no âmbito da sua atividade económica privada. A CRP não garante ao particular que a sua propriedade será mantida em quaisquer circunstâncias, mas garante-lhe um direito de uma indemnização no caso do de o seu bem ser expropriado por motivos de utilidade pública. Ora garantia concedida ao particular pela Constituição de um direito de indemnização perante os atos de natureza expropriativa permite ao cidadão livre e completa disposição da sua vida, um planeamento da atividade económica, através da realização de negócios, adquirindo e alienando bens, sem temer uma perda do seu património por intervenções dos poderes públicos. Esta possibilidade de o particular dispor do seu futuro e de planear com segurança a sua vida económica seria totalmente sem a consagração pelo ordenamento jurídico-constitucional da garantia de uma justa indemnização perante a expropriação.<sup>2</sup>

## **2. As Garantias do Particular na Expropriação por Entidade Pública**

### **2.1. As garantias do particular nas expropriações legais:**

Subsistem três garantias perante o ato expropriativo legal: a caducidade do ato de declaração de utilidade pública, a indemnização e a reversão dos bens expropriados. Contudo, iremo-nos remeter, neste texto, somente à garantia indemnização.<sup>3</sup>

**2.1.1. Indemnização:** A indemnização, como já referimos, é um pressuposto de legitimidade da expropriação e uma garantia fundamental do lesado/expropriado. E a problemática da indemnização por expropriação pode ser analisada sobre diversas perspetivas: o sentido e alcance do conceito constitucional da “justa indemnização”, o momento do pagamento da indemnização as formas o pagamento da indemnização, o regime da extensão ou do conteúdo da indemnização constante do CE; a questão da constitucionalidade de algumas normas relativas ao conteúdo da indemnização constantes

---

<sup>2</sup> Cf.. CORREIA, Fernando Alves in “*As Garantias do Particular*”, cit. P. 161 e 162.

<sup>3</sup> Outras garantias mencionadas: a caducidade do ato de declaração de utilidade pública e reversão dos bens expropriados, cf.. CORREIA, Fernando Alves, in *Manual de Direito do Urbanismo – Volume II, Coimbra 2010*”.

do referido CE e a articulação entre os regimes de divisão e das expropriações do plano e a disciplina da indemnização por expropriação (num sentido clássico).

Nesta obra iremos apenas, sumariamente, remetermo-nos ao sentido e alcance do conceito constitucional de “justa indemnização”, ao momento do pagamento da indemnização e às formas de pagamento da indemnização.

## **2.2. O sentido e o alcance do conceito constitucional de justa “indemnização” por expropriação:**

Para melhor compreensão das normas dos artigos 23º a 32º do CE, no que diz respeito à extensão ou ao conteúdo da indemnização por expropriação, teremos que apurar o sentido e alcance do conceito de “justa indemnização” do artigo 62º, nº2, da CRP, onde é determinado que a indemnização por expropriação deve ser *justa*, só que não define qualquer critério indemnizatório que seja de aplicação direta e objetiva nem sequer uma indicação do método de avaliação do prejuízo derivado da expropriação, o que faz com que tenhamos aqui um problema legislativo, onde a escolha será deixada pela CRP ao legislador ordinário. Contudo, a expressão “justa indemnização” não pode ser considerada como uma “fórmula vazia”, mas sim com bastante sentido, onde se podem observar vários limites no que toca à escolha do legislador ordinário. Temos, portanto, três ideais importantes: a proibição de uma indemnização que seja *meramente simbólica* ou *irrisória*; o respeito pelo *princípio da igualdade de encargos* e a consideração do *interesse público* da expropriação.

No que diz respeito às duas primeiras: no conceito de justa indemnização está implícito o sentido de que devem ser rejeitados por inconstitucionais os critérios conducentes a uma indemnização a uma indemnização simbólica ou aparente. Estamos perante uma indemnização simbólica quando, por exemplo, a lei, ao se basear num critério abstrato, que não faz qualquer referencia ao bem a expropriar e ao seu valor segundo o seu destino económico, permite indemnizações que não se traduzem numa compensação adequada ao dano infringido do expropriado, implicando, necessariamente o princípio da igualdade, na sua manifestação de igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos.

Ora uma indemnização considerada justa será aquela que, repondo o princípio da igualdade que terá sido violado com a expropriação, compense o sacrifício que foi suportado pelo expropriado, de tal forma que a perda patrimonial imposta seja equitativamente repartida entre todos os cidadãos.

Podemos identificar como critério mais adequado para alcançar uma compensação integral do sacrifício patrimonial infligido ao expropriado e para garantir que este, em comparação com cidadãos que não são expropriados, não seja tratado de modo desigual e injusto, o critério do “valor de mercado normativamente entendido”, ou valor de compra e venda do bem, como também pode ser denominado, sendo que, deverá ser entendido não num sentido estrito, mas sim num sentido normativo, ou seja, o mesmo é calculado à data em que a autoridade competente decide sobre o requerimento da expropriação. Ao dizermos “valor de mercado normativamente entendido”, designamos o “valor de mercado habitual, que seja espectável, dependendo claro, da oferta e da procura, que podem influenciar ou diferenciar esse valor.

A não esquecer será o facto de a indemnização por expropriação dever ser justa na perspectiva do interesse público que a indemnização visa prosseguir, ou seja, não pode o legislador esquecer que a expropriação é um instituto direccionado para a realização de fins públicos e, por isso, deverá satisfazer o interesse do particular expropriado e concretizar o interesse público inerente.

A consequência principal de se associar uma ideia de utilidade pública ao conceito de justa indemnização, tendo em conta a natural expropriação, é a introdução de cláusulas de redução ao critério do valor de mercado do bem que é expropriado, com uma dupla finalidade: eliminar da indemnização elementos de valorização especulativos e mais – valias ou aumentos de valor ocorridos no bem expropriado, que tenham a sua origem na própria declaração de utilidade pública da expropriação (artigo 23º, nº 2 «, alínea a do CE) ou em determinadas circunstâncias ulteriores à notificação do proprietário e demais interessados da resolução de requerer a declaração de utilidade pública da expropriação (alíneas c) e d) do nº 2 artigo 23º do CE) e subtrair ao montante da indemnização certas mais valias ou aumentos de valor ocorridos no bem expropriado, em especial nos terrenos, que tiveram a sua origem em gastos ou em despesas feitas pela coletividade.

### **2.3. O momento do pagamento da indemnização:**

De acordo com o artigo 1º do CE, o expropriado tem o direito de receber o pagamento contemporâneo de uma justa indemnização. Consagra-se aqui o princípio da contemporaneidade do pagamento da indemnização em relação ao momento em que o expropriado se vê privado de um bem que lhe pertencia, princípio este que é, como

referimos, uma exigência do princípio constitucional da “justa indemnização” por expropriação. Este princípio é integralmente respeitado nos casos em que, não tendo havido posse administrativa, o expropriante (beneficiário da expropriação) e o expropriado chegam a acordo quanto ao montante e forma de pagamento da indemnização (expropriação amigável) – acordo que é formalizado por escritura, nos termos dos artigos 36º e 37º do Código de 1999 – e bem assim, quando não tenha havido administrativa, o litígio quanto ao valor global da indemnização vem a findar com a decisão arbitral (Artigo 52º, nº2 do CE). Contudo, são verificados desvios quando há posse administrativa do bem, no seguimento da atribuição de carácter urgente à expropriação (artigo 15º, nº2 do CE), pois, nessa situação, no momento da sua autorização da posse administrativa não é sempre colocada à disposição do expropriado a quantia provável de indemnização a que tenha direito. Na alínea b), do nº 1 do artigo 20º do referido Código, é imposto como convenção da posse administrativa o depósito prévio da quantia que for determinada em avaliação, efetuada por perito, da livre escolha da entidade interessada na expropriação, em instituição bancária do lugar do domicílio ou sede da entidade expropriante, à ordem do expropriado e aos demais interessados, se ambos forem conhecidos e não houver dúvidas sobre a titularidade dos direitos afetados.<sup>4</sup>

Nos casos de recurso da decisão arbitral para o tribunal de comarca, entra o princípio da contemporaneidade do pagamento da indemnização em relação ao *momento* em que o expropriado se vê privado do bem só é tendencialmente respeitado. Nestas situações, por regra, é atribuído imediatamente ao expropriado o montante da indemnização sobre o qual se verifica acordo (situação depois de o juiz do tribunal da comarca ter adjudicado à entidade expropriante a propriedade e a posse, a não ser se, quanto a esta, já houve posse administrativa (artigos 51º, nº 5 e 52º, nº3 do CE)). No entanto, o atual Código abre a possibilidade de o expropriado e demais interessados receberem não só a parte da indemnização não contestada, mas também aquela sobre o qual subsista litígio. Podem, tanto o expropriado como quaisquer titulares de direito à indemnização requerer, que lhes seja entregue a parte da quantia sobre a qual não se verifica acordo que lhes competir, mediante prestação de garantia bancária ou seguro caução de igual montante (artigo 52º,

---

<sup>4</sup> Se, no caso da expropriação for urgente, à semelhança com o que sucedia no Código de 1991, a alínea a) do nº5 do vigente Código, na redação do artigo 1º da Lei nº 56/2008, de 4 de setembro, dispensa o mencionado depósito prévio se a expropriação for urgente, devendo, porém, o mesmo ser efetuado no prazo de 10 dias contado nos termos do artigo 279º do Código Civil, a partir da data da investidura na posse administrativa.

nº4). E o artigo 66º, ° 3 do mesmo Código permite, de igual modo , em caso de recurso da sentença do tribunal de comarca, que o juiz atribua logo ao expropriado e demais interessados o montante indenizatório sobre o qual se verifique acordo, facultando aos mesmos a possibilidade de solicitar também a atribuição da parte da indemnização controvertida, mediante a prestação de garantia bancária ou seguro-caução de igual valor.

Em relação à questão do momento, no contexto do procedimento da expropriação, onde a indemnização deve ser posta à disposição do sujeito que dela beneficia debruçou-se o Acórdão do Tribunal Constitucional nº 261/97. Neste acórdão, afirma-se que o princípio da justa indemnização, inserido no artigo 62º, nº 2 da CRP, comporta uma ideia de “paridade temporal” entre a aquisição pelo expropriante do bem e o pagamento da indemnização ao expropriado. Só que, segundo o mencionado aresto, o princípio da contemporaneidade do pagamento a indemnização nas expropriações por utilidade pública não pode deixar de ser tendencialmente entendido. Só pode ser entendido de forma absoluta, a partir do momento do trânsito em julgado da decisão que fixa a indemnização. Por esse motivo, a norma do nº 3 do artigo 51º do CE 1991, em caso de recurso da decisão arbitral, manda pagar imediatamente o montante da indemnização sobre e há acordo, não só viola o princípio da contemporaneidade do pagamento da indemnização, como tem essencialmente na sua base a realização possível, naquele momento processual, de tal princípio. Assim sendo, o legislador, face à impossibilidade de concretização do pagamento da indemnização com a entrega ou posse do bem expropriado, uma vez que subsiste divergência quanto ao respetivo montante impôs o pagamento imediato da parte da indemnização sobre a qual havia já acordo dos interessados.

### **3. As Formas de Pagamento da Indemnização:**

Havendo ausência de acordo entre expropriante e expropriado, a indemnização é paga em dinheiro e de uma vez só, como é explanado nos artigos 30, nº 2 e 67º, nº do CE. O pagamento parcial ou total, da indemnização, através da cedência de bens ou direitos aos expropriados e demais interessados ou o pagamento da quantia pecuniária em várias prestações em dívida vençam juros, só são admissíveis se tiverem como estaca um acordo entre o expropriante e o expropriado, como resultado do disposto nos artigos 62º, nº 2 e °, nº1 da CRP e que são inconstitucionais as normas que estabelecem, sem o acordo do expropriado, o pagamento da indemnização em espécie ou o pagamento da quantia

pecuniária em várias prestações.<sup>5</sup> Situação esta considera inconstitucional por violação do princípio da “justa indemnização”, explanado no artigo 6º, nº 2 da CRP.<sup>6 7</sup>

#### **4. Pressupostos da Legitimidade da expropriação:**

O artigo 62º, nº da CRP, ao estabelecer que a expropriação por entidade pública só pode ser efetuada com base na lei e mediante pagamento da justa indemnização, condensa os pressupostos da legitimidade daquele ato ablativo de direitos patrimoniais privados. São os pressupostos os seguintes: princípio da legalidade, princípio da utilidade pública, o princípio da proporcionalidade em sentido amplo ou da “proibição do excesso” e a “indemnização”.

##### **4.1. Princípio da legalidade:**

De acordo com este princípio nenhuma expropriação é legítima se não tiver fundamento a lei. O mesmo está explanado no artigo 62º, nº 2 da Lei Fundamental, onde o a expropriação por entidade pública “*só pode ser efetuada com base na lei*”, estando assim consagrada a denominada *garantia do procedimento expropriativo*.

Esta garantia é estabelecida em benefício dos cidadãos e tem como finalidade proteger os seus direitos à igualdade e à segurança jurídica, determinando o respeito pelas normas gerais dos procedimentos legalmente estabelecidos ou arbitrados. Esta medida está dirigida principalmente à Administração sendo que abrange a chamada *expropriação administrativa*, ou seja aquela que é praticada através de um ato da Administração, em execução de uma lei que estabeleça as condições de exercício do poder de expropriação, mas também seguramente se aplicará a casos de expropriação legal, ou seja, àqueles que

---

<sup>5</sup> No Acórdão do Tribunal Constitucional nº 10892 foi analisada, de forma mais aprofundada a questão da constitucionalidade das normas que estabeleciam o pagamento da indemnização pecuniária em prestações. Nele foi julgada inconstitucional a norma do artigo 84º, nº 2 do CE de 1976 (preceito que desapareceu dos Códigos subsequentes), onde era referido que se reconhecia às entidades beneficiárias da expropriação a faculdade de pagarem no todo ou em parte, o quantitativo pecuniário da indemnização por expropriação em prestações e consequentemente o Assento do Supremo Tribunal de Justiça de 13 de junho de 1998, por violação dos artigos 62º, nº2 e 13º, nº1 da CRP.

<sup>6</sup> Cf. CORREIA, Fernando Alves, in “*Manual do Direito do Urbanismo*”, vol. II, Coimbra 2010, pp. 227 - 229.

<sup>7</sup> Breve menção ao regime do conteúdo ou da extensão da indemnização constante do Código das Expropriações: a) Artigo 23º, nº 1: critério ou medida da indemnização e valor real e corrente, como “valor de mercado normativamente entendido”; b) Mais valias que não podem ser tomadas em consideração e determinação do valor dos bens expropriados; princípio do momento da referência do cálculo (artigos 25º a 28º) artigo 26º, critérios de cálculo no valor do solo aptos para construção; artigo 27º - para outros fins e não construção, entre outros mencionados cf. CORREIA, Fernando Alves, in “*Manual de Direito do Urbanismo*”, vol. II, Coimbra 2010, pp. 230 – 239.



em que a declaração de utilidade pública de uma expropriação que resulte diretamente da lei por um ato legislativo, estando este ato administrativo que reveste a forma de lei, sujeito a impugnação contenciosa, de acordo com o previsto no artigo 268º, nº 4 da CRP, artigo 52º, nºs 1 e 2, do CPTA.

No que diz respeito às leis especiais de expropriação, que estabelecem noras procedimentais específicas para determinadas expropriações ou em casos de requisitos particulares de legitimidade de certas expropriações, as mesmas apenas podem estabelecer especialidades procedimentais razoáveis e que não ponham em causa as garantias procedimentais essenciais evidenciadas no CE. Ora isto quer dizer que as mencionadas leis especiais de expropriação estão subordinadas à anteriormente mencionada garantia do procedimento expropriativo, que consta do CE. Isto será desde logo quanto às leis especiais de expropriação aprovados pelo decreto – lei não alicerçado em autorização legislativa, dado que aquele código consagra o regime geral da expropriação por entidade pública, eu é matéria que se enquadra na reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República (artigo 165º, nº 1, alínea e da CRP).

#### **4.2. Princípio da utilidade pública:**

Só será legítimo expropriar um bem para um fim de utilidade pública, de interesse pública, de interesse comum ou de interesse ou utilidade geral. A esta causa *expropriandi*, aplicável a qualquer expropriação acresce na expropriação acessória ao plano, a necessidade de o seu fim coincidir com alguma ou alguns dos fins ou objetivos do plano a executar. O ato de expropriação assenta numa prevalência do interesse público sobre o direito de propriedade privada, pelo que desaparecerá a razão de ser daquele ato, se o seu fim não for o da realização de uma utilidade pública específica. Assim sendo, é ilegítima a expropriação para satisfazer interesses privados, a não ser que desse interesse privado resultem benefícios para o interesse público (exemplos: a expropriação de terrenos, nas condições assinaladas, para a instalação ou ampliação de empresas industriais de reconhecimento do interesse público). Está impedido o recurso à expropriação simplesmente para substituir um proprietário por outro ou ainda possibilitar uma vantagem financeira para o Estado ou municípios (exemplo: expropriação de terrenos para mais tarde serem vendidos a preço mais elevado).

Pode surgir um novo fundamento do recurso à expropriação: o interesse social, geral ou nacional, como são exemplos a expropriação nos domínios da saúde e higiene públicas, nos campos educacional e desportivo, no domínio científico, ordenamento territorial, domínio social e do urbanismo.

Ora, aqui teremos de clarificar o seguinte: ter-se-á que especificar os bens que são objeto da expropriação e fim adstrito à expropriação. É o que decorre do artigo 17º do CE, nº 3 e 4, onde está explanado que “a publicação da declaração de utilidade pública<sup>8</sup> deve identificar sucintamente os bens sujeitos à expropriação (...) mencionar os direitos, ónus ou encargos que sobre eles incidem e os nomes dos respetivos titulares e identificar o fim da expropriação”. E a referida identificação dos bens sujeitos a expropriação “pode ser substituída por landa, em escala adequada e graficamente representada, que permita a delimitação legível do bem necessário ao fim da utilidade pública”.

#### **4.3. Princípio da proporcionalidade em sentido amplo ou da “proibição do excesso”:**

Ao estarmos num Estado de Direito como o nosso (artigos 2º, 9º, alínea b), da CRP, as medidas restritivas e ablativas dos direitos dos cidadãos devem obedecer ao princípio da proporcionalidade em sentido amplo ou da “proibição do excesso” (artigos 18º, nº 2 e 266º, nº2, da Lei Fundamental). Uma vez que a expropriação se configura como um ato destruidor do conteúdo essencial do direito fundamental de propriedade privada (artigo 6º, da CRP), é normal que a mencionada propriedade tenha um espaço privilegiado de aplicação do aludido princípio, sendo este um dos principais princípios gerais da expropriação.

Este princípio desdobra-se em três subprincípios que mencionaremos muito sumariamente: princípio da adequação, da necessidade e o da proporcionalidade.

Começemos pelo *subprincípio da adequação*: significa que a expropriação deve ser um meio idóneo para a prossecução do fim de utilidade pública legitimador do ato ablativo. Será adequado sempre o ato expropriativo seja idóneo, adequado ou apto para a obtenção do fim público específico que o justificou.

No que diz respeito ao *subprincípio da necessidade da expropriação*, importa, desde já, sublinhar que o atual CE consagra no artigo 11º, um pressuposto geral da

---

<sup>8</sup> Ato esse (e sua renovação) sempre publicados, por extrato, na II Série do Diário da República e notificados ao expropriado e aos demais interessados conhecidos por carta ou ofício sob registo com aviso de receção, devendo ser averbados no registo predial (Artigo 17º, nº 1 do CE).

legitimidade da expropriação: esta só pode ter lugar após o esgotamento da possibilidade de aquisição do bem ou direito a expropriar pela via do direito privado, a não ser em casos de expropriação urgentes (artigo 16º do mesmo código), sendo atribuído um ato de declaração de utilidade pública caráter urgência à expropriação para obras de interesse público, nos termos do artigo 15º do CE ou em situações em que juridicamente não será possível a aquisição por aquela via (artigo 11º, nº 1 do CE).

Relativamente ao subprincípio da *proporcionalidade em sentido estrito*, exige o mesmo que a autoridade expropriante proceda a um balanço dos “custos – benefícios” da expropriação. A imposição à Administração do dever de realizar um balanço entre os custos e os benefícios que resultam da expropriação tem sido cedida pelo *Conseil d'État français*, que desde o *Arrêt “Vilee Nouvelee-Lilee Est*, de 28 de Maio de 1971, vem decidir que “uma operação só pode ser legalmente declarada de utilidade pública se os atentados à propriedade privada, o custo financeiro e os inconvenientes de ordem social não forem excessivos em relação ao interesse que ela apresenta”. De acordo com esta jurisprudência, a utilidade pública da expropriação surge como uma noção complexa, de contornos indefinidos, uma vez que resulta de um equilíbrio entre o interesse público a prosseguir e os inconvenientes que dela derivam, tais como o custo financeiro, a invasão da propriedade e os inconvenientes de ordem social (efeitos negativos no ambiente ou repercussões negativas na saúde pública e na segurança das pessoas, por exemplo). Ao haver este equilíbrio entre vantagens e desvantagens é considerado como um requisito de validade o ato de declaração de utilidade pública, pelo que o juiz anulara este ato se no conjunto estas trilharem aquelas.

## **5. Indemnização Sacrifício:**

A *indemnização sacrifício* dentro da responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas abarca a indemnização de danos especiais e anormais provocados por atos legislativos<sup>9</sup> não enquadrados na norma do artigo 15º do Regime da responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas, posição

---

<sup>9</sup> De acordo com este entendimento no Regime da responsabilidade civil por danos decorrentes da função legislativa, no artigo 15º do Regime da Responsabilidade Civil, entre as quais se conta a anormalidade dos danos causados aos direitos ou interesses legalmente protegidos ou omissões legislativas e a violação pelos mesmos da Constituição, do direito comunitário ou de ato legislativo de valor reforçado, tenda vindo, no artigo 16º a abrir a porta à ressarcibilidade dos danos especiais e anormais decorrentes de todo e qualquer ato legislativo, mesmo que totalmente regular, a título de indemnização pelo sacrifício.

sufragada pela maioria dos autores que participaram em debates na Proposta de Lei nº 95/VIII, apresentada pelo Governo Constitucional à Assembleia da República, que esteve na génese do atual *Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais entidades públicas*, bem como outras opiniões relativas a esse diploma legal<sup>10</sup>. –

#### **6. Extensão ou conteúdo da indemnização:**

O artigo 16º do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e Demais Entidades públicas determina, in fine, que, para o cálculo da indemnização pelo sacrifício deve “atender-se, designadamente, ao grau de afetação do conteúdo substancial do direito ou interesse violado ou sacrificado”. Temos aqui um critério ou um guia para o intérprete e, em último caso, para o juiz para determinação do *quantum indemnizatur* e não uma cláusula limitativa de indemnização, legitimadora de uma indemnização que não abarque a totalidade ou integralidade dos danos especiais e anormais suportados pelo lesado. Se se fizesse uma interpretação da norma do artigo 16º, possibilitando o cálculo de uma indemnização que não abrangesse o total dos danos infligidos ao lesado violaria o princípio da igualdade perante os encargos públicos, princípio este fundamental e informador desta matéria. Entendemos, por isso, que também na indemnização pelo sacrifício, que está compreendida como modalidade de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas coletivas públicas, se aplicam os critérios estabelecidos no artigo 3º do Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual o Estado e Demais Entidades Públicas. Assim, deve operar-se na avaliação concreta do dano com a teoria da diferença, ou seja, lesado encontra-se na situação em que se encontraria se a lesão não se tivesse verificado, correspondendo a indemnização à diferença entre as duas situações. Ora, estão aqui abrangidas tanto dano emergente, quer o lucro cessante, ou seja, tanto a perda ou diminuição de valores já existentes do património do lesado, como os benefícios que ele deixou de obter em consequência da lesão, ou seja, o acréscimo patrimonial que é frustrado. Veja-se artigo 3º, nº1 do Regime da Responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas.

Conclusão: não são admissíveis, no domínio da responsabilidade civil, extracontratual do estado e demais entidades públicas, indemnizações não correspondentes à reparação integral dos danos causados. A única exceção é a que consta do artigo 15º, nº6, do mencionado regime, respeitante à indemnização de danos anormais decorrentes do

---

<sup>10</sup> MONCADA, Luís Cabral de, in “*Responsabilidade Extra contratual do Estado*”, a Lei nº67/2007, de 31 de Dezembro, Lisboa, Abreu & Marques, Vinhas, 2008, p.89-100.

exercício de funções, legislativas, quando os lesados forem número muito elevado. Neste caso, é justificado âmbito da obrigação de indemnização, em termos deste poder ser fixada equitativamente em montante inferior ao que corresponderia à reparação integral dos danos causados.

### **7. Indemnização pelo sacrifício e expropriação de sacrifício:**

Há que distinguir entre indemnização pelo sacrifício, enquanto modalidade de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas coletivas do direito público e a expropriação de sacrifício.

A saber: a expropriação pode ser distinta em “sentido clássico” (“expropriação clássica”) e a expropriação sacrifício. A primeira poderá ser definida como um ato de privação ou de subtração de um direito de conteúdo patrimonial e na sua transferência para um sujeito diferente para a realização de um fim público. Estamos perante um conceito elaborado pela doutrina e jurisprudência alemã, sendo que hoje é aceite pela doutrina e jurisprudência nacional, para fundamentar situações de expropriações onde se verifica um momento expropriativo do direito de propriedade. Uma característica clássica do direito de propriedade é a mudança de titular de direito. A segunda caracteriza-se por uma afetação essencial de uma posição garantida como propriedade pela Constituição, à qual falta o *momento translativo do direito*, bem como uma relação tripolar entre expropriante, expropriado e beneficiário da expropriação. Estamos, portanto, perante atos de poder público, onde o intuito não será o da aquisição de um bem para realização de interesse público, mas produzem modificações graves no que diz respeito ao direito de propriedade, sendo que devem de ser qualificados como “expropriativos” e serem acompanhados conseqüentemente de uma obrigação de indemnização (caracterizar tais atos como expropriativos tem como base a *evolução expansiva que sofreu o conceito de expropriação e a conseqüente superação da noção de expropriação como transferência coativa de um bem*. Contributos para esta evolução terão sido a doutrina e jurisprudência alemãs, bem como o italiano para o conceito alargado de expropriação (onde também, aliás, explicitam a noção de expropriação substancial, que no caso não nos iremos debruçar.) De frisar semelhança com jurisprudência constitucional no que diz respeito à “privação do direito de propriedade” os actos que inferem com o direito de propriedade privada as “limitações” que têm um carácter de gravidade de tal que o dano causado ao

direito de propriedade modifica o significado deste<sup>11</sup>. Também no Direito Internacional Público é utilizado um conceito amplo de expropriação, que inclui “atos que consistem em medidas de diversa natureza, adotadas pelos Estados, de fonte legislativa, regulamentar ou administrativa, que afetem as faculdades de usar, de fruir e de dispor do bem, sem, todavia, retirarem formalmente, ao particular, o direito de propriedade. Determinar os atos que dão ao particular direito de indemnização são objetivos entre doutrina e jurisprudência internacionais, elaborando um conceito amplo de expropriação, sendo qual o critério a obedecer<sup>12</sup>

*Conceito de expropriação* é um conceito indispensável para explicar algumas das soluções adotadas pelo legislador português, como é o caso das servidões administrativas, resultantes ou não de expropriações, que dão lugar a indemnização. Tendo em conta o artigo 8º, nº2 do Código das Expropriações (CE) dão origem a indemnização as servidões administrativas que inviabilizem a utilização que tem vindo a ser dada ao bem; inviabiliza qualquer utilização do bem nos casos em que este não esteja a ser usado; anula completamente o valor económico, sendo que o nº3 do artigo do mesmo código prescreve que a determinação da indemnização é feita nos termos do CE, com necessárias adaptações, ou seja, o legislador considerou que devem ser acompanhadas de indemnização as servidões administrativas e são constituídas verdadeiras expropriações sacrificiais. Determinado o cálculo do montante de indemnização, segundo o CE.<sup>13</sup>

Situação semelhante acontece nas expropriações de plano, onde estão mencionados no artigo 18º da Lei de Bases da Política de ordenamento do território e de urbanismo (LBOTU), aprovada pelo DL nº 380/99, de 22 setembro, alterado pelo Decreto-Lei 316/2007, de 19 de setembro e último, pelo Decreto-Lei nº46/2009 de Fevereiro. Trata-se de certas disposições dos planos diretos e imediatamente vinculativos dos particulares que produzem danos singulares no direito de propriedade do solo e que, por isso, devem ser consideradas como tendo um carácter expropriativo, as quais, no caso de os danos delas resultantes não poderem ser compensados através de “mecanismos de perequação”, devem ser acompanhadas de indemnização. Assim sendo, o artigo 18º, nº2 da LBOTU estabelece que sempre que aqueles planos determinem “restrições significativas de efeitos

---

<sup>11</sup> Também a ideia de expropriação sacrificiosa tem estado presente na jurisprudência do TC português e Acórdãos 341786, 131/88, 52/90, 184/92 e 262/93.

<sup>12</sup> Cf. A jurisprudência do TC sobre expropriações por utilidade pública e o Código das Expropriações de 1999.

<sup>13</sup> Cf. CORREIA, Fernando Alves, in “*Manual de Direito do Urbanismo*”, vol. II, Coimbra 2010.

equivalentes a expropriação” e, assim sendo, “restrições significativas a direitos de uso de solo preexistentes e juridicamente consolidados”, subsiste o dever de indemnizar, desde que a compensação daquelas restrições não possa ter lugar através dos referidos “mecanismos de perequação” (explicar) dos benefícios e encargos dos mesmos resultantes. E o artigo 143º, nºs 2 e , do RJGT prescreve que “são indemnizáveis as restrições singulares Às possibilidades objetivas de aproveitamento do solo, preexistentes e juridicamente consolidadas, que comportem um restrição significativa na sua utilização de efeitos equivalentes a uma expropriação” e que “as restrições singulares às possibilidades objetivas de aproveitamento do solo, preexistentes e juridicamente consolidadas, que comportam uma restrição significativa na sua utilização de efeitos equivalentes a uma expropriação” e que “as restrições singulares às possibilidades objetivas de aproveitamento do solo resultantes da 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 “alteração das condições de um licenciamento prévio válido”<sup>14</sup>. Em qualquer dos casos, sendo estas verdadeiras “expropriações sacrifício” o valor da indemnização corresponde à diferença entre o valor do solo antes e depois das restrições provocadas pelos instrumentos de gestão territorial, sendo que é calculado nos termos do CE, tendo em conta o nº 4 do artigo 143º do RJGT. A distinção entre indemnização pelo sacrifício, como modalidade de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas coletivas públicas, e a expropriação de sacrifício revela-se importante por diversas razões: primeiro, o fundamento da indemnização: na indemnização pelo sacrifício, o fundamento está patente nos Estado de Direito e da igualdade perante os encargos públicos; na expropriação sacrifício, o fundamento vai buscar-se não só aos princípios já mencionados, como também ao” princípio da justa indemnização por expropriação”, explanado no artigo 62º, nº2 da Lei fundamental; em segundo lugar, a natureza da indemnização: na indemnização pelo sacrifício, a indemnização é uma consequência do ato impositivo de encargos ou causador de danos anormais, enquanto que na expropriação sacrificio a indemnização é um pressuposto de validade do ato expropriativo, como resulta claramente do artigo 62º, nº2, da CRP.

---

<sup>14</sup> CORREIA, Fernando Alves, in Manual de Direito do Urbanismo – Volume II, Coimbra 2010”, pg. 764-791

Terceiro lugar: critério da indemnização – na indemnização pelo sacrifício a indemnização é calculada com base nos critérios dos artigos 16º e 3º do Regime de responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas. Na expropriação sacrificial, a indemnização é apurada com base no critério de definição no CE, devendo corresponder ao valor de mercado do bem expropriado, em sentido estrito ou rigoroso, mas em sentido normativo<sup>15</sup>. Quanto à competência para conhecer dos litígios respeitantes à indemnização pelo sacrifício e à expropriação de sacrifício, a questão não se apresenta tão clara como a que de situações anteriores. Caso subsistam dúvidas quanto à competência dos tribunais administrativos para julgar os litígios relativos à indemnização pelo sacrifício, há que ter em conta o disposto no artigo 4º, nº1, alíneas g), h) e i) do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, bem como o estabelecimento no artigo 37º, nº1 alínea g), do CP nos TA que determina que seguem a forma de ação administrativa comum aos processos que tenham por objeto litígios “condenação ao pagamento de indemnizações decorrentes da imposição, por sacrifícios de interesse público”, o mesmo não sucede com a definição da competência para o conhecimento dos litígios relacionados com a expropriação sacrificial. Pode até defender-se que as expropriações sacrificial entendem-se como uma modalidade de “expropriações”, estão sujeitas ao regime global definido no Código das Expropriações<sup>16</sup> como decidiu TC no acórdão de 746/96.<sup>17</sup> Nos termos do artigo 8º, nº2, do CE, devendo ser acompanhadas de indemnização, sendo estas autênticas expropriações sacrificial. Caso diferente são as expropriações do plano, exemplificando as expropriações sacrificial, onde, tendo em conta o artigo 143º, nº4, do RIJGT define que “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” Concluimos, portanto, que os tribunais administrativos serão competentes para conhecer das ações de condenação ao pagamento da indemnização por expropriações do plano.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Valor de mercado entendido – A Jurisprudência do TC sobre expropriações por utilidade pública e o código das expropriações por utilidade pública e Código das expropriações de 1999, página 32-54.

<sup>16</sup> Regime especial salvaguardado pelo artigo 2º, nº1 da Lei nº67/2007º incluindo normas relativas à competência dos tribunais judiciais, no que diz respeito à discussão litigiosa sobre valor da indemnização (artigos 38º e ss CE), normas essas que enfrentam qualquer vício de inconstitucionalidade, em face do artigo 212, nº3, da CRP, não obstante natureza administrativa da relação jurídica expropriativa

<sup>17</sup> Sucede com a indemnização dos danos decorrentes da constituição, por meio de um ato declarativo de utilidade pública, de servidões administrativas

<sup>18</sup> Solução adotada pela doutrina e jurisprudência – exemplo Acórdão do Pleno da 1ª secção do STA, de 11 de Maio de 2005, Processo nº 616/2014, no qual decidiu que são competentes os tribunais administrativos de



Conclusão: subsiste algum critério para que, em determinados casos se considere que os atos impositivos de encargos ou causadores de danos anormais devam ser indemnizados de acordo com o regime da indemnização pelo sacrifício e, pelo contrário noutros casos, tendo em conta os termos da expropriação sacrifício? Parece que, o legislador optou pela indemnização de acordo com os trâmites da expropriação sacrifício, em situações que o poder público revela uma intencionalidade extrativa de um direito de conteúdo patrimonial ou de algumas “expansões” desse direito, como em exemplos anteriormente mencionados.

### **8. Conceito constitucional de expropriação:**

O preceito desta matéria encontra-se nos nº 1 e 2 do artigo 62º da Constituição da República Portuguesa. Tendo em conta o que é explanado neste artigo, Maria Lúcia Amaral Pinto Correia expõe que “a justa indemnização é devida pelo Estado porque a CRP garante a propriedade privada. O âmbito do direito a ser indemnizado há - de coincidir com o âmbito da própria propriedade que é garantida (...). O conceito constitucional de expropriação vale, portanto, para todo o património e não apenas para os direitos inerentes a bens imóveis” e “o conceito constitucional de expropriação vale para todos os sacrifícios patrimoniais privados que sejam graves e especiais, quer eles se traduzem em alterações quanto à titularidade de um direito ou quer impliquem meras restrições ao seu exercício”<sup>19</sup> Portanto se se garante a propriedade privada quer dizer que a CRP assegura que o exercício do direito de propriedade proíbe a eliminação de uma pequena apropriação, utilização e transmissão dos bens, sendo que “o titular tem o poder de exigir uma regulamentação legal de direito que, sendo conforme a sua função social, assegure a existência de faculdades patrimoniais livremente exercíveis que lhe permitam ter, gozar e dispor dos seus bens”<sup>20</sup>

---

círculo para conhecer de uma ação de condenação ao pagamento de indemnização da aprovação do Plano de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) de Sintra/Sado pelo Conselho de Ministros, devido ao facto de se ter proibido a construção em determinado local do Portinho da Arrábida; doutrina: M. Esteves de Oliveira e R. Esteves de Oliveira, in *Código de processo nos Tribunais Administrativos e Estatuto dos Tribunais Administrativos Anotados*, Vol. I, Coimbra, Almedina, 2004, anotação XV ao artigo 37º, pág. 272

<sup>19</sup> AMARAL, Maria Lúcia Amaral Pinto, in *Responsabilidade do Estado e Dever de Indemnização do Legislador*, Coimbra Editora, 1998, pág. 575 e ss.

<sup>20</sup> MONTEIRO, Cláudio in “*A garantia constitucional do direito de propriedade privada e o sacrifício de faculdades urbanísticas*”, CJA nº 91 página 6.

Podemos também mencionar Oliveira Ascensão<sup>21</sup> e Rui Medeiros<sup>22</sup> que entendiam que a garantia constitucional da propriedade impõe que a mesma não possa ser sacrificada sem a subsistência de uma indemnização. Ora vejamos, segundo Rui Medeiros “a proteção constitucional da propriedade privada compreende o direito ao aproveitamento dos bens e, por consequência impede que o Estado esvazie livremente o conteúdo do direito fundamental de propriedade. Assim, o direito de indemnização deve ser reconhecido tanto ao proprietário do terreno, situado em aglomerado urbano, expropriado para construção de uma autoestrada, como ao proprietário do terreno contíguo que fica privado do *jus aedificandi*.”, justificando assim que “a tutela (da proteção constitucional da propriedade) confere ao proprietário um conjunto de poderes e faculdades que aumentem as suas possibilidades de ação, incluindo o seu aproveitamento ou utilização privada. Só assim o artigo 62º (da CRP) cumpre a tarefa de garantir ao titular do direito fundamental um espaço de liberdade na esfera jurídico-patrimonial”.<sup>23</sup> A expropriação sacrifício face à jurisprudência: no que diz respeito à expropriação sacrifício por parte da nossa jurisprudência é quase inexistente à exceção do Tribunal Constitucional, que se manifesta no que diz respeito à chamada expropriação clássica. A jurisprudência do Tribunal Constitucional tem vindo a aceitar que a expropriação implica o pagamento de uma justa indemnização. Foi decidido em TC, que neste tipo de servidões, havendo uma “limitação singular às possibilidades objetivas de uso do solo preexistentes que comporta uma restrição significativa da sua utilização de efeitos equivalentes a uma expropriação, porque sacrifica um facto de valorização do solo que numa expropriação do prédio, em igualdade de circunstâncias, seria necessariamente levado em conta no cálculo da indemnização. Se, nos casos de expropriação total, a aptidão edificativa atual funciona como um dos fatores a ter em conta na fixação da indemnização a atribuir ao expropriado a título de ressarcimento pelo prejuízo decorrente da expropriação, também naqueles casos em que a Administração impõe certos particulares vínculos que diminuem substancialmente a *utilitas rei* e igualdade exige que se reconheça ao titular afeto o direito a justa indemnização”. Ou seja, como podemos retirar desta sentença do Tribunal Constitucional, em paridade com a indemnização devida por expropriação clássica, também há uma indemnização devida aos

---

<sup>21</sup> “A caducidade da expropriação no âmbito da reforma agrária”, in Estudos sobre Expropriações e Nacionalizações, INCM, 1989, pp.64 e 65.

<sup>22</sup> *Ensaio sobre a responsabilidade civil do Estado por atos legislativos*, Almedina, 1992, p. 302

<sup>23</sup> CRP anotada Jorge Miranda/Rui Medeiros, Tomo I, 2ª edição, 2010 p 1249.

particulares nos casos de vínculos que atinjam o conteúdo económico ou a utilidade do direito. Ora, o Tribunal Constitucional está a considerar a subsistência da expropriação sacrifício na ordem jurídica portuguesa. Este conceito não tem passado despercebido noutra jurisprudência, desta vez ao nível das Relações, nomeadamente o Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 09/01/2001, Processo 2118/2000, onde foi decidido que “atentos aos princípios constitucionais de igualdade, de justa indemnização e do Estado de direito democrático, deve, a par da expropriação de sacrifício, a demandar igualmente uma justa indemnização”<sup>24</sup>.

O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem a propósito do artigo 1º do Primeiro Protocolo Adicional, de 20/03/1952, à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, nomeadamente nos Acórdãos *Sporrong e Lonroth*, de 23/09/1982, e *Matos e Silva, Lda.*, de 16/09/1996<sup>25</sup>. Contudo, ainda no que diz respeito à jurisprudência nacional, são escassos ainda os casos de expropriação de sacrifício, sendo que, das poucas situações ocorridas os particulares não tiveram sucesso nas suas pretensões de indemnização, dada à nossa cultura jurídica apoia na clássica expropriação por utilidade pública. Ora esta ausência de jurisprudência sobre expropriação sacrifício, justifica-se pelo facto e a mesma não ser assumida pela Administração, o que leva a que proprietários desatentos a situações públicas onde se discutam o Ordenamento Territorial de Planos Municipais (artigo 77, nº3, do RJIGT), só notam que foram vítimas de uma expropriação de sacrifício. Todavia, temos o artigo 143º do RJIGT que não permite aos particulares demandar a administração com ações indemnizatórias, já para não falar nas soluções do referido preceito serem inconstitucionais por se ofender a garantia constitucional da propriedade e ao princípio da justa indemnização devida por expropriação. Isto é um problema dado que não é dado aos particulares do momento em que ocorre o sacrifício.

O conceito de expropriação de sacrifício face ao artigo 16º do Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas: a distinção entre a expropriação de sacrifício e a indemnização pelo sacrifício:

Tendo em conta a revogação do DL, nº 48 051, de 21/11/1967, pelo artigo 5º da Lei nº 67/2007, de 31/12 coloca-se como questão de saber se a responsabilidade civil extracontratual por ato lícito deixou de estar contemplada no novo RRCEE, ou, de outro

---

<sup>24</sup> Tribunal da Relação de Coimbra proferiu sem hesitar – “expropriação sacrifício”

<sup>25</sup> CORREIA, Fernando Alves in “A jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre a expropriações por Utilidade pública e o Código das Expropriações de 1999”, cit. Página 199 do mesmo.

lado, se o artigo 16º deste novo regime embarca a responsabilidade prevista anteriormente no artigo 9º do DL nº48 051. A imposição do sacrifício referida no mencionado artigo 16º, segundo Fernandes Cadilha<sup>26</sup> “abarca, e certa medida, a responsabilidade por atos lícitos que anteriormente se encontrava regulada no artigo 9º do Decreto-Lei nº48 051, mas tem um alcance mais vasto, envolvendo todo o tipo de atividade pública e não apenas a que possa caracterizar a prática de atos ou operações materiais administrativas”. Portanto estamos em concluir quer qualquer atuação lícita da Administração e da qual resulte a imposição de encargos ou criação de danos especiais e anormais aos particulares, podemos ter em conta a aplicabilidade do regime do artigo 16º.

Relevante será mencionar que o mencionado artigo 16º do RRCEE não engloba a expropriação sacrifício, mas sim a indemnização sacrifício, ficando inserido na tradicional responsabilidade civil extracontratual do Estado.

A expropriação sacrifício não está inserida nos quadros do artigo 16º do RRCEE pelas seguintes duas razões: primeiramente o artigo 62º n.º2 da CRP, separa a obrigação de indemnização por expropriação da obrigação de indemnização na responsabilidade civil como consequência da prática de atos danosos. Segundo Luís Cabral de Moncada, os danos que “a indemnização pelo sacrifício cobre não são motivadas por razões de utilidade pública como os expropriatórios. O dano ressarcível através da dita indemnização é uma consequência indesejada, incidental e não intencional da atividade administrativa pois que o interesse geral que esta sempre prossegue corporiza-se neste ato na atividade em causa e não especificamente no dano produzido. A expropriação visa produzir um dano, sendo por isso que a indemnização faz parte integrante do respetivo regime. O dano não é expropriatório embora possa ter efeitos equivalentes”<sup>27</sup>. O conceito de expropriação sacrifício face ao artigo 16º do Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas – diferença entre Expropriação sacrifício e a indemnização pelo sacrifício: questão a colocar, tendo em conta a revogação do DL nº48 051, de 21/11/1967, pelo artigo 5º da lei nº 67/2007, de 31/12, é saber se a Responsabilidade Civil Extracontratual por ato lícito deixou de estar contemplada no Novo Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas

---

<sup>26</sup> *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas Anotado*, 2008, p.300.

<sup>27</sup> “A responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas”, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano*, vol. II, Coimbra Editora, 2006, p.80.

– designado por RRCEE – ou se, por outro lado, o artigo 16º deste mencionado regime abrange a responsabilidade referida, que está prevista anteriormente no artigo 9º do DL nº 48/051.

Como comentário a este artigo 16º Fernandes Cadilha<sup>28</sup> onde explana que a imposição do sacrifício referida “abarca, em certa medida, a responsabilidade por atos lícitos, que anteriormente se encontrava regulada no artigo 9º do Decreto-lei 48/051 (...), mas tem um alcance mais vasto, envolvendo todo o tipo de atividade pública e não apenas a que se possa caracterizar a prática de atos ou reparações materiais administrativas”

Portanto haja alguma atuação lícita da Administração e da qual resulte a imposição de encargos ou a criação de danos especiais e anormais aos particulares, aplica-se o regime que está previsto no já mencionado artigo 16º. Desta forma, apesar de o de haver o desaparecimento formal da responsabilidade civil, por ato lícito, o artigo 16º do RRCEE ou outros programas que ou trabalhos públicos/obras públicas de grande dimensão que façam com que haja a paralisação das atividades industriais, bem como a qualidade de vida das pessoas, tem que se ter em conta a aplicabilidade do artigo 16º.

Outros ainda: “Programas de proteção sanitária ou de profilaxia veterinária”, (isto é, proibição de venda de aves em feiras e mercados), “Medidas de direção económica” (proibição de fabrico de produtos), “Medidas Policiais”, (interdição de atracagem de navios u interdição de acesso a uma zona de utilização coletiva).

A saber: o exposto no artigo 16º do RRCEE não abrange a expropriação de sacrifício, mas apenas a chamada indemnização pelo sacrifício, que se insere no quadro típico da responsabilidade civil extracontratual do Estado. Ora, subsistem diversas razões fundamentais pelo qual a expropriação de sacrifício não se encontra abrangida pelo artigo 16º do RRCEE. Ora vejamos: primeiramente, o artigo 62º, nº2, da CRP separa a obrigação.

Segundamente, o artigo 62, nº2 da CRP não exige a demonstração do caráter especial e anormal dos prejuízos provocados como condição da obrigação de indemnização por expropriação<sup>29</sup>, portanto a indemnização sacrifício “foi pensada para compensar danos causados no que diz respeito à intervenção de entidades públicas no todo económico e social”<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> 8 Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas Anotado, 2008, p.300.

<sup>29</sup> *Responsabilidade Civil administrativa, Direito Administrativo Geral*, Tomo III, D. Quixote, 2008, p.59.

<sup>30</sup> Obra citada de LUÍS CABRAL MONCADA.

## **9. Distinção entre expropriação de sacrifício da indemnização pelo sacrifício**

Segundo Fernando Alves Correia, a distinção entre ambas reside no fundamento da indemnização. Na indemnização de sacrifício o fundamento vai buscar-se aos princípios fundamentais constitucionais do Estado de Direito e da igualdade perante os encargos público; na expropriação sacrifício fundamenta-se também nos dois princípios referidos, como também no princípio da “justa indemnização” por expropriação” explanado no artigo 62º nº2 da Lei Fundamental; A saber ainda: a natureza da indemnização: na indemnização sacrifício a indemnização é uma consequência de atos impostos que causam danos anormais e na expropriação de sacrifício indemnização já é um pressuposto do próprio ato expropriativo e isso resulta do artigo 62º, nº 2 da CRP. Por último, podemos distinguir especificamente o critério da indemnização. Se tivermos em conta a indemnização sacrifício calcula-se a indemnização tendo em conta os artigos 16º e 3º do RRCEE, enquanto que na expropriação sacrifício a indemnização rege-se pelo exposto no Código das Expropriações, sendo que se deve considerar o valor de mercado do bem que é expropriado. São tomadas pelo legislador nos devidos preceitos legais a noção de expropriação sacrifício, disposto no artigo 8º, nº2 e 3 do Código das Expropriações e artigo 143º do RJGT, nº4, onde em matéria de indemnização dispõe que o valor “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”.

Retemos que alguns setores da doutrina encaram a expropriação por utilidade pública ou as servidões administrativas como a fonte de responsabilidade por ato lícito<sup>31</sup> ou como algo que nos leva à indemnização pelo sacrifício<sup>32</sup>, perspectiva essa que não pode ser aceite.

Conclusão: o regime jurídico aplicável à expropriação sacrifício decorre dos artigos 62, nº2 da CRP, bem como artigo 143º do RJGT, como já mencionado anteriormente, e ainda os artigos 8º e 23º e seguintes do Código das Expropriações.

---

<sup>31</sup> FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, vol. II, 2ª edição, 2012, p.743.

<sup>32</sup> OLIVEIRA, Mário Esteves e OLIVEIRA, Rodrigo Esteves, in *Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, vol. I, Almedina, 2004, (p.38).

## **10. A responsabilidade indemnizatória dos poderes públicos em 3D: Estado de direito, Estado fiscal, Estado social:**

Para assegurar o direito à reparação dos danos, nomeadamente danos patrimoniais, causados na esfera jurídica de particulares por atuações ilícitas de outros particulares, foi considerada como “instituto jurídico” a responsabilidade civil, no campo de ação do direito privado, ao lado da responsabilidade criminal. A responsabilidade civil está análoga ao nexo de causalidade entre o facto lesivo e o dano, pressupunha a culpa do agente, teve grandes desenvolvimentos dogmáticos e jurisprudenciais, sendo que ganhou maior ênfase ao ter como obrigação reparar prejuízos causados por outrem, devido a atividades perigosas (responsabilidade pelo risco) e por ações lícitas<sup>33</sup>. Todavia a amplitude da responsabilidade civil de direito privado não se mostra adequado para se compreender a responsabilidade do Estado em toda a sua envergadura atual, sendo que se torna necessário a subsistência de um marco ou conceção adequado para a responsabilidade indemnizatória dos poderes públicos. Esta necessidade de responsabilidade indemnizatória submerge dos danos que as entidades públicas podem lícitamente causar, sendo que são desenvolvidas no interesse de todos nomeadamente dos próprios lesados. Mencionamos situações de indemnização, no direito público, associadas a ações ou omissões realizadas pelo Estado e outras entidades públicas, que usam os seus poderes para funções que exercem na sociedade.

Podem ser situações de responsabilidade muito distintas, tais como: apropriação pública de bens privados, restrições de direitos e imposição de determinados encargos, onde se elimina a posição jurídica, justificadamente, ou até mesmo prejuízos que não são causados por entidades públicas, mas que estas têm o dever de indemnizar por serem prejuízos comunitários, onde há um compromisso de proteção ou até mesmo solidariedade ou carência de auxílio (podemos mencionar aqui situações tais como incêndios, tempestades ou outras situações de calamidade social onde as entidades públicas têm o direito de indemnizar).

A obrigação de indemnizar, neste tipo de situações, bem como a construção de um regime jurídico próprio, implica a envolvimento de princípios fundamentais associados ao

---

<sup>33</sup> A responsabilidade por atos lícitos está apenas prevista em situações especiais (nomeadamente situações do estado de necessidade e danos causados aos vizinhos devido à prossecução de objetos lícitos (apanha de frutos, captura de enxame de abelhas, entre outras), dado que o Código Civil português trata expressamente da responsabilidade civil por atos ilícitos e pelo risco.

Estado de Direito, bem como princípios que exprimem ideias normativas do Estado Fiscal e dos Estado Social. Ora a conjugação e análise de regimes jurídicos com disparidades contribui para se afinar uma figura da responsabilidade indemnizatória pública.

### **11. A responsabilidade civil do Estado como responsabilidade direta e de regime unitário:**

Uma vez que a responsabilidade civil dos poderes públicos terá sido negada, foi estabelecido o a distinção entre “atos de gestão pública” e “atos de gestão privada no que diz respeito à admissibilidade à responsabilidade<sup>34</sup> (ainda que limitada) do Estado-Administração por danos que sejam causados a particulares. Essa distinção perdura, apesar do entendimento doutrinal e jurisprudencial ser limitado no âmbito da gestão privada, no que concerne à atuação das entidades coletivas públicas. Está, portanto, em vigor o artigo 501º do Código Civil, que circunscreve que o Estado e as demais entidades públicas têm responsabilidade civil no que toca aos danos que são causados pelos seus meios, agentes ou representantes, aquando de atividades de administração privada. Esta disposição está incluída na chamada “Responsabilidade pelo risco”, onde é consagrada uma responsabilidade por facto de outrem, sendo que o agente só tem a obrigação de indemnizar, caso o comissário tiver agido culposamente, ou seja, pressupõe-se que as entidades públicas não estão a agir por si próprias, mas através de outras pessoas, sendo que, em regra, terão direito de regresso sobre estas, pois por definição não pode a entidade ser culpada. Então trata-se de uma responsabilidade objetiva, que está independente de culpa. Concluímos, neste sentido, que a responsabilidade, inerente às entidades públicas, por atos de gestão privada, é gerada como responsabilidade indireta, o que se traduz numa responsabilidade por facto ilícito culposo dos seus órgãos e representantes, isto é, a culpabilização da entidade subsiste apenas nas relações internas, para se delimitar o direito de regresso das entidades públicas sobre o agente.<sup>35</sup>

Responsabilidade pública por fatos ilícitos: subsiste uma necessidade de dar uma efetiva proteção aos particulares lesados pela atividade administrativa, quando não se consegue confirmar a culpa dos agentes públicos intervenientes no caso concreto, há um

---

<sup>34</sup> Lei nº67/2007, rege a matéria da *responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas*.

<sup>35</sup> SOUSA, Marcelo Rebelo de e MATOS, André Salgado de, in “*Responsabilidade civil administrativa, Direito Administrativo Geral*”, T.III, 2008, p.51 e ss.



desvio ao paradigma da responsabilidade com base na ilicitude culposa, existindo situações gerais de responsabilidade objetiva da Administração Pública. Então, havendo uma dificuldade da prova da culpa dos agentes, estamos perante uma desvalorização da ideia de culpa pessoal, subjetiva do agente, mas não estamos perante a desvalorização da ideia de culpa como censura ética, que vale ainda para a caracterização da ilicitude. A jurisprudência da União Europeia faz depender o direito à reparação de danos do requisito de que tenha havido um infração de regras de direito comunitário, sendo definida como infração manifesta e grave dos limites impostos ao exercício da competência pela entidade pública.<sup>36</sup> Portanto acaba por ser um sistema que elimina a culpa ou a prova da culpa e estabelece uma qualificação da ilicitude, tendo enquanto a relevância indemnizatória, onde implicam juízos de censura comportamental, ou seja, isto faz-nos concluir que a finalidade do sistema não é meramente reparatória.

## **12. Expropriação, responsabilidade por factos lícitos e indemnização pelo sacrifício:**

Já concluímos que a solução no que diz respeito à indemnização por responsabilidade civil passa sempre por uma indemnização pecuniária ou de valor patrimonial, sendo que se torna necessário saber quando há responsabilidade indemnizatória de poderes públicos, dando saliência às figuras da expropriação, da responsabilidade por facto lícito e da indemnização pelo sacrifício.

Ora vejamos onde estão presentes estas situações: entre as três situações evidenciadas, subsistem diferenças estruturais e funcionais, tendo em conta os requisitos de existência e para se poder determinar o montante da indemnização; nenhuma das mencionadas figuras pode ser considerada como a figura representativa do conjunto; ambas não esgotam todas as possibilidades de situações, pois há leis especiais para situações específicas, que desfruem de regime individualizado, ainda que se possam emoldurar em alguma delas.

Responsabilidade indemnizatória por factos lícitos e indemnização pelo sacrifício: permanece a dificuldade na distinção entre estes dois regimes jurídicos, sendo que temos doutrina e a jurisprudência que visualizaram o artigo 9º do Decreto-Lei nº 48.051 a consagração da responsabilidade por ato lícito, como figura geral da responsabilidade administrativa, que incluía a obrigação de indemnização, seja pela imposição de encargos

---

<sup>36</sup> Tendo em conta Acórdão *do Tribunal de Justiça Brasserie du Pêcheur / Factortame* (1993), espec. nº 79.

ou causação de prejuízos anormais do interesse geral, seja por atos administrativos legais ou atos materiais lícitos (responsabilidade indemnizatória), ou sacrificar direitos ou coisas, que estejam em estado de necessidade, por interesse público (indenização pelo sacrifício). Esta dificuldade na mencionada distinta perdura, tanto que o artigo 16º do RRCEE <sup>37</sup> inclui estas posições com a inscrição “indenização pelo sacrifício”, sendo esta, em princípio, a figura geral da responsabilidade pública por atuações lícitas.

A indenização pelo sacrifício resulta da circunstância de um ato do poder público, onde ocasiona indiretamente prejuízos anormais que devem ser compensados para que se possa garantir a reposição da igualdade da igualdade dos particulares que contribuem para os encargos públicos, ou seja, é um regime vocacionado para compensar prejuízos que decorrem de medidas normativas, que visam o fim de interesse público geral, onde surgem situações específicas que envolvam pessoas ou grupos com prejuízos patrimoniais ou pessoais, que sejam relevantes do ponto de vista jurídico.

No que diz respeito à responsabilidade por ato lícito é resultante de uma adoção de uma medida administrativa lícita, mas que transporta uma direta lesão justificada que tem de ser reparada pela comunidade através da indemnização dos danos patrimoniais ou pessoais provocados pelo ato em si. Tendo em conta esta perspectiva, a indemnização pelo sacrifício não tem uma função reparadora de danos, mas sim uma função compensadora de prejuízos, sendo que se tem de considerar a intensidade do prejuízo causado, de acordo com a sua especificidade, bem como os indivíduos que serão atingidos e que efeitos vão sofrer, bem como a sua anormalidade, sendo que apenas é operativa quando um certo grupo diferenciado de recetores sofra um prejuízo desproporcionado e excessivo, que ultrapasse os custos normais da vida em sociedade e que possa ser quantificável segundo o valor económico do direito ou interesse sacrificado e a intensidade do respetivo sacrifício. Ora o que está aqui em causa será a garantia do princípio da igualdade na contribuição para os encargos públicos, perante atuações da administração pública, fazendo com que os efeitos indiretos da neutralização dos efeitos indiretos das medidas gerais, que revelam um sacrifício especial e anormal da esfera patrimonial de membros da comunidade em prol do interesse público. Isto significa que a indemnização é fixada no montante adequado à compensação da desvantagem especial e anormal, que foi gerada pela medida geral adotada no exercício de poderes públicos, e não como reparação dos prejuízos ou de

---

<sup>37</sup> Aprovado pela Lei nº67/2007, de 31 de dezembro.

reparação integral, como é nos casos de responsabilidade civil <sup>38</sup>. Havendo a compensação pelo sacrifício a comunidade, através do Estado, neutralizam as desvantagens patrimoniais excessivas, ou prejuízos anormais ocasionados a alguns por certas medidas adotadas em benefício da comunidade geral.

A responsabilidade por ato lícito resulta da adoção de uma medida fundada no poder público, que é lícita ou justificada pelo princípio da proporcionalidade, mas que resulta da lesão de posições jurídicas-substantivas (exemplo: a eliminação de produtos alimentares ou abate de animais para proteger a saúde pública, a revogação de um ato administrativo válido constitutivo de direitos, ou medidas adotadas em estado de necessidade. Portanto existe uma posição jurídica subjetiva do particular, que é lesada por incidência direta do ato poder público e que pode justificar a reparação na medida da reconstituição de danos, tal como o dano da confiança. Contudo o alcance do mecanismo de ressarcir o dano será, à partida, limitado, ao contrário do que acontece na responsabilidade civil (por fato ilícito ou pelo risco)<sup>39</sup>, sendo que neste caso se trata de uma atuação legítima, que é do interesse geral, e só se opera quando a é provocado um prejuízo especial e anormal, de acordo com o princípio da igualdade, perante encargos públicos, onde surge ainda outra função: é assegurado que apenas são indemnizados os danos verdadeiramente graves que incidem igualmente sobre os cidadãos.

Responsabilidade por ato lícito resulta da circunstância de a atividade administrativa poder ter de lesar direitos dos particulares para realização de interesses públicos superiores e de nem todos assim causados se reconduzirem ao risco próprio da vida em sociedade que todos e cada um têm de assumir. Assim sendo, apesar da atividade desenvolvida pela entidade pública seja lícita e as medidas lesivas se encontrem fundamentadas no *ideitom*, poderá subsistir um direito à reparação dos danos como consequência natural da necessidade de socializar os encargos resultantes dessa atividade, mas só daqueles danos que resultem numa violação especial e anormal de direitos subjetivos. Contudo, não nos podemos esquecer que subsistem situações em que duas dimensões: indemnização pelo sacrifício e a responsabilidade por ato lícito convergem, onde prevalece naturalmente a dimensão da responsabilidade por ato lícito, por serem

---

<sup>38</sup> GUIDO CORDOSO, “*La responsabilità della pubblica amministrazione da attività lecita*”, “*La responsabilità della pubblica amministrazione per lesioni di interessi legittimi*”, Giuffrè, Milano, 2009, pág.198.

<sup>39</sup> De notar que, no direito civil, a obrigação de indemnização por facto ilícito é limitada em caso de negligência, tal como se pode retirar do artigo 494º do Código Civil, sendo que é uma limitação que a lei não

afetadas posições jurídicas subjetivas dos lesados, o que significará o direito a uma indemnização reparatória “atendendo ao grau de afetação do conteúdo substancial do direito violado ou sacrificado” o que faz com que seja mais favorável para o lesado do que se fosse uma mera compensação equitativa.

### **13. A Responsabilidade do Estado pelo risco social e a solidariedade:**

O papel do Estado e dos poderes públicos na vida social é cada vez mais importante e intenso, apesar dos fenómenos da privatização da esfera económica, que transformaram o Estado prestador em Estado regulador e orientador, e da partilha de responsabilidades com os privados aquando da realização das necessidades políticas sociais, isto é, saúde e segurança social, educação e cultura, ambiente, mudando as formas de gestão, mas não dispensa a intervenção pública de garantia da existência e da qualidade de bens e serviços essenciais. Ora, assim sendo, o Estado assume um conjunto significativo de tarefas para realizar as necessidades coletivas, que principalmente no contexto de uma sociedade de risco, é conduzido a uma justificada responsabilidade comunitária. Poderemos distinguir dois tipos de responsabilidade: a pelo “risco natural”, ou seja, originada por factos naturais ou ocorridos no desenvolvimento natural da cada vez mais complexa e arriscada vida na sociedade, designada assim por responsabilidade pelo “risco social”.

Relativamente ao *risco social*, devemos ter em conta as responsabilidades públicas decorrentes de deveres gerais de prevenção, de precaução e garantia, inerentes aos poderes públicos. Vejamos a título de exemplo, o Estado pode ter o dever de indemnizar (compensar) os indivíduos ou grupos que tenham sofrido prejuízos de uma certa gravidade por perturbações coletivas ou por funcionamento indevido e atividades privadas publicamente reguladas de danos que são causados por criminalidade violenta, terrorismo, tumultos, disrupções sociais, perturbações no sistema bancário ou em serviços em que o Estado tem o dever de garantia (podendo este atuar preventivamente a fim de evitar danos – embora possa ser difícil de o fazer contra terceiros. Outras situações possíveis será a compensação de prejuízos especiais e graves sofridos por grupos sociais determinados, como é o caso de agricultores, “retornados”, entre outros, onde se visa a compensação de atribulações ou reparar desigualdades injustas provocadas por políticas públicas, por vezes

transnacionais<sup>40</sup> ou situações decorrentes da prossecução de objetivos comunitários, sendo que está fora situações em que está há direito a indemnização por atos lícitos. Um outro conjunto de situações abrange casos em que o Estado assume diretamente uma política social de garantia, por vezes compartilhada com os particulares interessados ou envolvidos (casos de fundos de garantia como acidentes de trabalho, acidentes de trânsito e de trabalho, seguro de investimentos, seguro escolar, entre outros).<sup>41</sup> No caso de riscos naturais, no que toca à responsabilidade social da comunidade por riscos naturais está presente o exemplo de calamidades naturais, catástrofes naturais e epidemias relativamente às pessoas ou grupos especialmente atingidos . Ora o fundamento da responsabilidade indemnizatória é, à partida, o princípio da solidariedade, específico do Estado Social, que implica o auxílio económico e socorro social, nomeadamente aos carenciados.

No que diz respeito a responsabilidade pelo risco social e de solidariedade, salvo nos casos e na medida em que as situações sejam objeto de legislação específica, não haverá deveres de proteção específicos, mas deveres gerais de proteção estadual<sup>42</sup>. Tal como não haverá, em regra, obrigações públicas específicas de prestação indemnizatória, mas um dever geral de proteção. Em todas estas situações previstas, não havendo uma regulação legal específica, estamos perante indemnizações compensatórias, que podem corresponder a posições jurídicas subjetivas, em concretização de direitos sociais e prestações, direitos “*prima facie*”, sob reserva do possível, que constituem direitos adquiridos à regularização de benefício quando este se traduza em prestações periódicas<sup>43</sup> a não ser em situações em que esteja em causa o mínimo para se sobreviver com dignidade, constituindo, por isso, um direito fundamental similares aos direitos, liberdades e garantias, estando dotado de exigibilidade total.

---

<sup>40</sup> Note-se que o direito europeu assume mecanismos específicos de compensação em certos domínios sectoriais (como é o caso de pesca e agricultura) – artigos 38º e ss do TFUE), bem como em garantir que as compensações venham a ser atribuídas no plano nacional, sendo que são compatíveis com o regime jurídico dos tratados em matéria de auxílios concedidos pelos Estados (artigo 107º TFUE).

<sup>41</sup> No que diz respeito, por exemplo, a seguros de acidentes de trabalho, está em causa a garantia do direito à justa reparação, previsto no artigo 59º, nº1 alínea f), da Constituição, podendo invocar-se, quanto aos salários, as “garantias” especiais referidas no nº3 do mesmo preceito e, relativamente aos depósitos o artigo 101º, a garantia da “segurança das poupanças” imposta na estruturação legal do sistema financeiro.

<sup>42</sup> Uma das tarefas fundamentais do Estado é a de “promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo” e a “efetivação dos direitos económicos culturais e ambientais” (artigo 9º alínea d) da Constituição da República Portuguesa), no quadro do empenhamento na “construção de uma sociedade livre, justa e solidária” (artigo 1º).

<sup>43</sup> Tema abordado recentemente pela doutrina de vários países na sequência da jurisprudência emanada do Tribunal da Justiça (TJUE) ao alcance do princípio da proteção da confiança quando estão em causa decisões de revogação de benefícios compensatórios – v. Acórdão Alcan (C-2/95), ° 25 e Acórdão Unicredito (C-148/04), nºs 104 e ss.).

#### **14. A expropriação em sentido formal como figura que não pode servir de modelo de responsabilidade indenizatória:**

Como primeira das situações jurídicas que geram indenização por ato lícito da Administração é a expropriação de imóveis por utilidade pública. Está regulada expressamente na Constituição sendo esta a principal figura indenizatória. Por esta razão, talvez seja sempre invocada como modelo de responsabilidade indenizatória por atos lícitos que impliquem danos patrimoniais privados.

A doutrina da expropriação modelo parte de uma concepção amplificada do direito fundamental de propriedade, como direito, liberdade e garantia, sustentando que qualquer sacrifício, total ou parcial, de direitos patrimoniais privados tem de ser acompanhado da “justa indenização” expropriativa prevista no artigo 62º, nº2 da Constituição, sob pena de inconstitucionalidade. Assim sendo, o artigo 16º do Regime da Responsabilidade, apesar de a epígrafe ser “indenização pelo sacrifício”, consubstanciaria todas as situações de “responsabilidade civil por ato lícito”, mas afinal valeria apenas para o sacrifício de bens pessoais.<sup>44</sup> Não nos parece legítimo estar a inalar da Constituição a exigência de que toda a lesão ou qualquer sacrifício lícito de direitos patrimoniais privados que são originadas pelo Estado tenha que se obedecer ao modelo de indenização integral decorrente do nº2 do artigo 62º e também não podemos afirmar que a expropriação seja a única forma constitucionalmente autorizada de amputação ou restrição justificada de direitos patrimoniais privados, estando condicionada à correspondente indenização, sendo que para a responsabilidade por fato lícito, bem como para a indenização pelo sacrifício, há fundamento constitucional bastante do direito à compensação de danos injustificados ou iníquos do princípio da proporcionalidade e no princípio da igualdade, enquanto princípios básicos do Estado de Direito e também, como princípio do Estado Fiscal, bastando isto para demonstrar essa posição extrema.

Na doutrina e jurisprudência alemãs poderá defender-se um conceito amplo de expropriação, que englobe todas aquelas medidas que afetem o direito de propriedade ou direitos patrimoniais privados em termos substanciais, que impliquem uma indenização, justamente para as distinguir daquelas situações em que as intervenções públicas devam

---

<sup>44</sup> Vários autores incluem na responsabilidade por fato lícito os danos (também patrimoniais) que são causados em estado de necessidade, bem como a responsabilidade pelo não estabelecimento legítimo de posições jurídicas subjetivas violadas sujeitas a regime legislativo especial.

considerar-se como medidas determinadoras do direito de propriedade, cujos prejuízos devam ser considerados pelos particulares<sup>45</sup>. Posição esta adotada por muitos autores, que utilizam o conceito de expropriação pelo sacrifício, diferente da expropriação clássica, que pode afetar em termos do conteúdo da propriedade ou de outros direitos patrimoniais, deveria ser a ela equiparada para efeitos de indemnização.

Este conceito é adotado para soluções do direito português, nomeadamente na constituição de servidões administrativas, parece ser este o modelo principal para todas as situações em que há lugar a uma lesão direta, intencional de direitos patrimoniais suscetíveis de indemnização. Estamos a partir da ideia de que, nestas situações, as alternativas seriam apenas a indemnização por expropriação e a indemnização pelo sacrifício, em sentido estrito que ficaria limitada e, vejamos, não é ampliado o conceito de expropriação, no que diz respeito a efeitos de extensão do regime expropriativo. Isto porque a dimensão apropriada da expropriação não constitui um aspeto secundário, mas sim uma característica específica que a distingue de situações das situações de responsabilidade indemnizatória por ato lícito. Ao se entender que não se constitui uma transmissão, a expropriação não significa apenas uma supressão total e definitiva de um direito, mas também a sua apropriação pelo Estado ou por terceiro beneficiário, sendo que, por esta razão, o Estado tem como obrigação substituir o bem pelo mercado do valor correspondente e não de indemnizar pelo dano. Essa dimensão substitutiva está associada ao facto de o direito não ser privado da propriedade como um direito fundamental análogo aos direitos, liberdades e garantias que justifica o regime expropriativo, tornando a justa indemnização um momento constitutivo da expropriação e, por isso, o pressuposto da legitimidade do ato expropriativo, sendo que o regime só fará sentido se existir uma fundamentalidade constitucional. Portanto estar a definir como modelo de responsabilidade por factos lícitos que implicam lesões patrimoniais extrativas ou que se impõe um encargo, mas não se adquire a utilidade retirada, ainda para mais quando não está em causa a lesão patrimonial de um direito que não seja análogo aos direitos, liberdades e garantias.

---

<sup>45</sup> No sentido de um conceito amplo de expropriação, CORREIA, Fernando Alves in Manual de Direito do Urbanismo, vol. II, 2010, P. 132 CORREIA, Maria Lúcia Amaral Pinto., in *Responsabilidade do Estado e dever de indemnizar do legislador*, 1998, p. 517 e ss; QUADROS, Fausto, in *A proteção da propriedade privada pelo Direito Internacional público*, 1998, p. 190 e ss.

A saber, temos a especialidade do regime indemnizatório da expropriação, onde o legislador, de acordo com a Constituição, determinou que a própria nacionalização de bens de produção privados, não está sujeita às exigências da indemnização expropriativa<sup>46</sup>.

Uma indemnização integral e substitutiva do valor de mercado e de toda e qualquer lesão direitos patrimoniais privados para além de inibir a ação do Estado para realização do interesse geral, consubstanciaria uma função providencialista de danos e riscos sociais que não é exigível nos quadros do Estado de Direito e contraria mesmo os princípios da proporcionalidade, designadamente na sua dimensão de equilíbrio, bem como princípio da sustentabilidade financeira, que se afirma hoje como expressão de um valor constitucional relevante nesta matéria.<sup>47</sup> Verdade seja que, primeiramente se pretendia abranger no conceito de expropriação de sacrifício situações que comportassem uma restrição significativa de direitos patrimoniais de “efeitos equivalentes a uma expropriação” – mas essa equivalência só faz sentido se for substancial, por haver uma ofensa de dimensões de direitos patrimoniais análogas aos direitos, liberdades e garantias, que sirva de fundamento de indemnização. Portanto teriam de ser casos raros, que não abrangem a generalidade de situações de lesão direta de direitos patrimoniais privados, de modo que a adoção do conceito de expropriação de sacrifício envolve perigo de estender essa equivalência de regime a situações que não merecem a mesma proteção constitucional. Assim sendo, faz sentido irmos retornar uma doutrina de um conceito formal de expropriação que delimite a aplicação integral do regime expropriativo, sem prejuízo de se reconhecer a obrigação de indemnização integral do regime expropriativo em outras lesões da propriedade ou de direitos patrimoniais, envolvendo assim um direito de compensação inspiração na jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal alemão<sup>48</sup>.

Será, portanto, mais adequado tratar situações de lesão direta ou intencional de bens patrimoniais, onde estão incluídas situações que comportem uma restrição significativa de direitos com efeitos que possam considerar-se semelhantes a uma expropriação no quadro da responsabilidade indemnizatória por factos lícitos, que está também incluída no artigo 16º do Regime da Responsabilidade. Só assim percebemos a

---

<sup>46</sup> A Jurisprudência do Tribunal Constitucional reconhece a liberdade constitutiva do legislador para excluir apenas a admissibilidade de uma indemnização caricata – Acórdão nº39/88 do TC.

<sup>47</sup> Partindo como defesa de que o regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas deve ser interpretado em conformidade com o princípio fundamental da sustentabilidade financeira do Estado, - SILVA, Suzana Tavares da, in a “A Linha Maginot da sustentabilidade financeira”.

<sup>48</sup> BRITO, M- Nogueira de, in” *A Justificação da propriedade privada numa democracia constitucional*”, 2007, p.99 e ss.



diferença de fundamento entre a expropriação em sentido estrito, que é o direito fundamental de que o particular é privado, sendo que o ato lícito é o princípio da igualdade a contribuir para encargos públicos.

Por outro lado estando no contexto da responsabilidade por ato lícito a indemnização podemos verificar que a indemnização reporta-se a danos especiais e anormais e é determinada em função do “grau de afetação do conteúdo substancial do direito”, o que faz com que consigamos perceber o quanto tem de significativo a lesão, admitindo em certos casos uma indemnização praticamente equivalente ao respetivo valor de mercado, bem como ter em consideração as vastas situações de lesão de um direito patrimonial substancialmente diferentes da expropriação: situações de conformação não indemnizáveis ou situações de prejuízo colateral provocado por determinações gerais a implicar uma indemnização pelo sacrifício. As lesões de direitos patrimoniais diretas, que envolvam indemnização dos danos especiais e anormais no quadro de uma responsabilidade por fato lícito.

Não nos podemos esquecer das situações que são reguladas por legislação especial, onde se aplica regime específico legalmente determinado. Podemos destacar situações no âmbito do direito do urbanismo, restrições significativas de direito de propriedade ou de direitos relativos ao aproveitamento urbanístico do solo, com efeitos que são considerados equivalentes aos de uma expropriação, como por exemplo, constituição de servidões administrativas em que a lei prevê um direito à indemnização quando se afeta a utilização do bem em termos praticamente ablativos. Nestas situações, a lei determina que a indemnização seja calculada nos termos do Código das Expropriações, com as determinadas adaptações, mas apenas para efeito de cálculo e não a consagração de um conceito amplo de expropriação, nem para reconhecimento de um conceito modelo de validade geral mesmos nestas situações especiais de obrigação de indemnização, onde há liberdade do legislador, onde escabece uma obrigação de reparar danos especiais e anormais causados a uma determinada posição jurídica subjetiva que é enquadrada na responsabilidade civil por facto lícito.

A saber ainda, outras situações de responsabilidade indemnizatória objeto de regulação especial são, por exemplo, a indemnização em caso de inexecução legítima de sentenças que aparecem como “expropriação do direito à execução \* e ainda indemnizações no exercício de poderes exercidos na execução de contratos

administrativos, vejamos o exemplo, por razões de interesse público haverá resolução do contrato pelo contratante público e ainda por alteração imprevisível das circunstâncias que são imputáveis diretamente à atuação dos poderes públicos.\*

Conclusão: podemos então concluir que a responsabilidade indemnizatória dos poderes públicos não cabe nos quadros da responsabilidade civil privada, nem tem correspondência direta, constituindo assim um novo mundo normativo. Concluímos também que, apesar de diversa bibliografia apontada, não subsiste ainda uma doutrina sólida na generalidade dos países cujas legislações e jurisprudências são semelhantes ao nosso ordenamento jurídico e onde há também jurisprudências e legislações com diferenças significativas.

### **15. Execução dos planos e gestão urbanística:**

Ambos são conceitos interligados, mas não inteiramente coincidentes. A execução dos planos integra-se na gestão urbanística, sendo o conteúdo mais relevante desta. Gestão urbanística abarca toda a transformação do solo, ocupação e uso, quer seja pela Administração Pública, quer por particulares sob direção, coordenação ou controlo da Administração Pública, havendo a execução de um plano urbanístico, sendo que podem subsistir casos em que não haja plano para executar, ou porque esta não existe ou está suspenso e haver na mesma uma gestão urbanística, dado que o facto de não existir plano, não quer dizer que haja uma paralisação de uma atividade de transformação do solo – exemplo artigo 42º do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE), onde o nº1 determina que o licenciamento da operação de loteamento que se realize em área não abrangida por qualquer plano municipal de ordenamento do território está sujeito a parecer prévio favorável da comissão de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR).

### **16. Princípios fundamentais da execução dos planos:**

Os artigos 16º e 1º da LBOTU e o artigo 118º do RJIGT mencionam alguns princípios fundamentais, tais como: um dos princípios está mencionado na conceção da execução dos planos como uma função ou tarefa pública, ou seja, entende-se que a execução dos planos é uma atividade que cabe à Administração Pública, consoante a ação desta e a eficácia do próprio sistema de planificação urbanística, ainda que isso não signifique que os particulares não tenham uma significativa colaboração naquela atividade. Princípio este

presente no artigo 16º, nº1 da citada Lei das Bases, onde está explanado que a “A Administração Pública tem o dever de proceder à execução coordenada e programada dos instrumentos de planeamento territorial, recorrendo aos meios de política de solos que vierem ser estabelecidos na lei”. Temos ainda o artigo 11º, nº1 do RJIGT, que estabelecer que o “o município promove a execução coordenada e programada do planeamento territorial, com a colaboração das entidades públicas e privadas, procedendo à realização das infraestruturas e dos equipamentos e acordo com o interesse público, os objetivos e as prioridades estabelecidas nos planos municipais de ordenamento do território, recorrendo aos meios previstos na lei”.

Outro princípio será o da íntima ligação entre a execução dos planos e os meios ou instrumentos de política de solos, tendo estes uma função auxiliar na realização dos fins definidos normativamente nos planos urbanísticos. Princípio este evidenciado no nº 2 do artigo 16º da Lei de Bases já mencionada, onde se explica que “para a execução coordenada e programada do instrumento de planeamento territorial, os meios de política de solos a estabelecer na lei devem contemplar, modos de aquisição ou de disponibilização de terrenos, mecanismos de transformação fundiária e formas de parceria ou contratualização, que incentivem a concertação dos diversos interesses”.

Um último princípio consiste no dever de os particulares colaborarem na execução dos planos urbanísticos. O dever de execução dos planos, que cabe primordialmente à Administração Pública, recai sobre os particulares, tendo estes um papel de grande relevância, mesmo que orientado pela atuação da Administração Pública, na execução dos planos. Este princípio encontra-se exposto no artigo 16º da Lei de Bases, expondo “a coordenação e programação dos instrumentos de planeamento territorial determina para os particulares o dever de concretizar e adequar as suas pretensões às metas e prioridades neles estabelecidas”. Esta mencionada colaboração dos particulares na execução dos planos urbanísticos pode ser enquadrada em programas de ação territorial, elaborados com base num acordo entre entidades públicas e privadas interessadas na execução dos instrumentos de planeamento territorial <sup>49</sup>.

A expropriação por utilidade pública é um importante instrumento jurídico de execução dos planos, é um instituto que é utilizado com alguma frequência, quando o

---

<sup>49</sup> (Não nos alargaremos mais no assunto, contudo destaca-se CORREIA, Fernando Alves, in Manual de Direito do Urbanismo – Volume II, Coimbra 2010)

recurso ao mesmo for necessário. A credencial constitucional da expropriação por utilidade pública, enquanto instrumento de execução de planos, encontra-se no artigo 62º, nº 2 da CP, nos termos do qual a “requisição e a expropriação por utilidade pública só podem ser efetuadas com base na lei e mediante o pagamento da justa indenização”, bem como no artigo 165º, nº1, alínea e), que inclui na reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República a definição do “regime geral da requisição e da expropriação por utilidade pública”, e ainda no artigo 65º da Lei fundamental, na parte em que permite ao Estado, às autarquias locais e regiões autónomas proceder às “expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fim de utilidade pública urbanística”.

A expropriação por utilidade pública, enquanto instrumento jurídico da execução dos planos é uma expropriação acessória ao plano<sup>50</sup>, que se traduz na expropriação de imóveis e direitos a eles inerentes necessários à execução dos planos. O artigo 128º, nº1, do RJGT contém uma norma geral habilitadora do recurso à expropriação para a execução dos planos municipais de ordenamento do território, ao estabelecer que a “a Administração pode expropriar os terrenos e edifícios que sejam necessários à execução” daquele tipo de planos. Contudo, para além desta disposição legal, onde se prevê a figura da expropriação acessória ao plano, outros preceitos existem no RJGT que se referem à expropriação adstrita à realização dos objetivos dos planos urbanísticos, tal como se sucede nos artigos 128º, nº 2, 192º, nº 2 e 130º do RJGT.

Em primeiro lugar, no nº2, do artigo 128º determina-se que podem ser expropriados por causa de utilidade pública da execução do plano as faixas adjacentes contínuas, com a profundidade prevista nos planos municipais de ordenamento do território, destinadas a edificações e suas dependências, nos casos de abertura, alargamento ou regularização das ruas, praças, jardins e outros lugares públicos (alínea a)); os prédios rústicos que, posteriormente a obras que justificam o aproveitamento urbano, não sejam assim aproveitados sem motivo legítimo, no prazo de 18 meses a contar da notificação que, para

---

<sup>50</sup> Expressão acessória ao plano é extraída do direito alemão (*plnakzessorische Enteignung*). Aqui, a natureza acessória ao plano da expropriação urbanística decorre do parágrafo 85 do *Baugesetzbuch*, que elenca os escopos para que se pode expropriar no sentido daquele Código. Todos eles concretizam direta ou indiretamente as determinações (*Festsetzungen*) do plano urbanístico. De todos os fins enumerados no mencionado parágrafo 85 do *Baugesetzbuch*, destaca-se o indicado na alínea a), nº1, nos termos do qual a expropriação pode ser realizada para utilizar um terreno em conformidade com as prescrições do *Bebauungsplan* ou para prepara-lo para uma tal utilização. Segundo a doutrina germânica, a acessoriedade ao plano da expropriação manifesta-se ainda no facto de esta não poder usada no decurso do procedimento de alteração ou revisão do *Bebauungsplan*, bem como a ausência deste, sob pena de ilegalidade. Isto significa que a expropriação acessória ao plano pressupõe a existência de um plano plenamente eficaz.

esse fim, seja feita ao respectivo proprietário (alínea b); os terrenos destinados a construção adjacentes a vias públicas de aglomerados urbanos, quando os proprietários são notificados para os aproveitarem em edificações não o fazem, sem motivo legítimo, no prazo de dezoito meses a contar da notificação (alínea c) e os prédios urbanos que devam ser reconstruídos ou remodelados, por motivos de segurança ou más condições de salubridade, estética, quando os proprietários não o fizerem, sem motivo legítimo, no prazo de dezoito meses à notificação, que lhes foi feita para esse fim (alínea d)). Os mencionados prazos, que estão evidenciados na lei, referem-se, conforme indica o nº3 do artigo ° do RJIGT, ao início das obras.

As diversas situações de expropriação por utilidade pública de bens imóveis previstos nas alíneas b), c) e d) do nº2 do artigo 128º do RJIGT constituem exemplos da denominada expropriação-sanção, quando o proprietário não dá aos bens o aproveitamento exigido pela obrigação social da propriedade <sup>51</sup>, traduzida no desrespeito da obrigação de construção nos terrenos para tal aptos ou da obrigação de reconstrução ou remodelação de edifícios, quando se verificarem os pressupostos nela referidos.<sup>5253</sup>

Em segundo lugar, no nº2 do artigo 192º, diz respeito à expropriação de terrenos ou edifícios por causa da utilidade pública da execução do plano, no âmbito da reestruturação da propriedade, a qual é considerada pelo RJIGT também como instrumento jurídico de execução dos planos. Está em consonância com o exposto no nº1 do artigo 129º do RJIG, na possibilidade de um município, quando os terrenos ou os edifícios suscetíveis de ser expropriados nos termos das alíneas a), b), c) e d) do nº 2 artigo 128º do RJIGT, forem

---

<sup>51</sup> Em relação a este ponto, CORREIA, Fernando Alves in “As garantias do particular na Expropriação por Utilidade Pública”, Coimbra, Almedina, 1982, p.119 e 120.

<sup>52</sup> CORREIA, Fernando Alves, in “Manual de Direito do Urbanismo”, Coimbra, Almedina, 2010, volume I, menciona que a expropriação de terrenos aptos para a edificação, quando o proprietário não usar a sua obrigação de reconstrução ou remodelação do bem, dentro do prazo de 18 meses, após notificado pelo município, funciona como um mecanismo pensado para combater a retenção de solos, com efeitos especulativos. Contudo, a eficácia deste mecanismo é bastante limitada, dado que os municípios não dispõem frequentemente de meios financeiros para pagarem as indemnizações correspondentes às expropriações e porque os titulares dos órgãos municipais competentes não querem, muitas vezes, assumir o ónus da decisão de expropriação.

<sup>53</sup> Temos semelhantemente, no ordenamento jurídico brasileiro, a *desapropriação urbanística sancionatória*, cujo artigo 182º, parágrafo 4º, III, da Constituição Federal, destaca esse instituto e artigo 8º do Estatuto da Cidade Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001). A referida modalidade expropriatória caracteriza-se por ser adotada a título de penalização do proprietário do solo urbano, por não promover o adequado aproveitamento da sua propriedade ao plano do diretor municipal. Situação esta distinta da desapropriação normal para fins urbanísticos, prevista no artigo 182º, parágrafo 3º, a Constituição Federal e disciplinada no artigo 5º, “i”, do *Estatuto da Cidade*, a qual não destaca qualquer punição, tendo como fim a “*execução de planos de urbanização*”, cfr. J.S. Carvalho Filho, *Manual de Direito Administrativo*, 20ª edição, Rio de Janeiro, *Lumen Juris*, 2008, p.762 e 763.

vários e pertencerem a diversos proprietários, promover a aplicação do sistema de cooperação ou do sistema de imposição administrativa, bem como apresentar uma proposta de acordo para estruturação da compropriedade sobre o ou os edifícios que substituírem os existentes. Ora conforme determina o nº2 do artigo 129º do RJIGT, no que diz respeito à utilização por parte do município destas faculdades, pode o mesmo proceder à expropriação devido à utilidade pública da execução dos planos daqueles imóveis se os proprietários não subscreverem acordo proposto ou outro alternativo no prazo evidenciado na alínea a) ou se os mesmos não erem início às obras ou não as concluírem nos prazos fixados, na alínea b). No caso de um município abdicar da expropriação, os edifícios reconstruídos ou remodelados, ou os prédios sem construção serão alienados pela câmara municipal em hasta pública, tendo os anteriores proprietários o direito de preferência, que terá de ser exercido n momento da hasta, onde serão notificados pessoalmente, sendo assim possível ou editalmente (artigo 129º, nº3, do RJIGT).

Em terceiro lugar, no artigo 130º do RJIGT, a norma atribui aos proprietários um direito à expropriação dos seus terrenos, em determinadas situações. Está determinado, portanto, que os proprietários podem exigir a expropriação por utilidade pública dos seus terrenos necessários à execução dos planos. Estamos aqui perante um exemplo de uma expropriação requerida pelo proprietário<sup>54</sup>, sujeita a algumas especificidades procedimentais.

Outras fontes normativas que preveem o instituto da expropriação por utilidade pública como instrumento da execução de planos:

- Artigo 11º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas <sup>55</sup>, onde se explana que poderão ser expropriadas as edificações que, em consequência de deliberação camarária baseada em prévia vistoria, se devam reconstruir, remodelar, beneficiar ou demolir, total ou parcialmente, para a realização de um plano urbanístico aprovado;
- Artigo 2º, nº1 alíneas a) a e), da Lei dos Solos, que possibilita à Administração expropriar terrenos destinados à criação de aglomerados urbanos, à expansão ou desenvolvimento de

---

<sup>54</sup> CE atualmente e vigor (aprovado pela Lei nº56/2008, de 4 de setembro) sujeita a algumas especificidades procedimentais. O ARTIGO 96º deste código preceitua-se que, nos casos em que, em consequência de disposição especial, o proprietário tem o direito de requerer a expropriação de bens próprios, não há lugar a declaração de utilidade pública, valendo como tal, para efeitos da contagem de prazos, o requerimento a que se refere o nº3 do artigo 42º do mesmo Código, ou seja, o requerimento apresentado pelo proprietário ao juiz de direi do tribunal da comarca do local da situação dos bens ou da sua maior extensão a solicitar a expropriação dos seus bens.

<sup>55</sup> Decreto-Lei nº38 382, de 7 de agosto 1951, alterado por alguns diplomas posteriores).

aglomerados urbanos com mais de 25.000 habitantes, à criação ou ampliação de parques industriais, espaços verdes, bem como recuperação de áreas degradadas, quer sejam resultantes de depósitos de desperdícios, quer exploração de imóveis.

- Artigo 48º, nº1, alíneas a), b) e c) e nº5 da Lei dos Solos, que possibilitam a expropriação de terrenos e edifícios, em situações semelhantes às contempladas nos artigos 128º, nº2 alíneas a) a d) e 129º, nº2, alínea b), segunda parte do RJIGT.<sup>56</sup>

O regime das expropriações explanado no CE, apresenta especificidades, que devem aplicar-se às expropriações de situações semelhante, nas normas apontadas do RJIGT, nomeadamente: é dispensada a declaração de utilidade pública e fica a valer para efeitos de contagem do prazo, o requerimento apresentado pela entidade expropriante ao juiz de direito do tribunal de comarca do local da situação dos bens ou da sua maior extensão; a indemnização será calculada com referência à data em que o expropriado tiver sido notificado nos termos do nº1 do artigo 48º da Lei dos solos; os terrenos e prédios urbanos que são expropriados podem ser alienados, de acordo com termos previstos na lei, para realização dos fins evidenciados nos nºs 1 e 5 do artigo 48º da Lei dos Solos, sem direito à reversão, nem ao direito de preferência<sup>57</sup>.

As expropriações acessórias ao plano estão sujeitas ao regime geral do CE de 1999, á exceção de certas particularidades de natureza procedimental. Contudo, em relação a algumas delas, certas especificidades no que respeita à competência para a emanação do ato de declaração por utilidade pública, que é o ato constitutivo ou ato chave do procedimento expropriativo. Essa competência pertence, geralmente ao ministro a cujo departamento cabe a apreciação final do procedimento expropriativo. Porém, tendo em conta o exposto nos nºs 2, 3 e 4 do artigo 14º do CE, no caso das expropriações, da iniciativa da administração local autárquica, para efeitos de concretização de plano de

---

<sup>56</sup> As expropriações previstas nos nºs 1 e 5 do artigo 48º da Lei dos Solos seguem como quaisquer outras, o regime do CE. Vejamos o exposto no artigo 94º, nº1 do CE, tendo em conta o nº1 deste mesmo artigo nas alíneas a) a d), bem como o seu nº estabelecem algumas especificidades do regime daquelas expropriações evidenciadas.

<sup>57</sup> Observamos aqui uma divergência entre a alínea c) do nº1 do artigo 94º do CE, onde é negada o direito de preferência aos anteriores proprietários, no caso da alienação de terrenos e prédios urbanos expropriados e o nº3 do artigo 129º do RJIGT, que atribui aos anteriores proprietários o direito de preferência no caso de alienação pela câmara municipal em hasta pública dos edifícios reconstruídos ou remodelados e dos prédios de sem construção. Portanto temos aqui uma falta de articulação entre o RJIGT e o CE, sendo que os mesmos têm dias escassos de intervalo, podendo esta situação ser resolvida dando predominância ao RJIGT, apesar de o CE ter sido aprovado por Lei da Assembleia da República (a Lei nº 168/99, de 18 de setembro) em conformidade com o disposto no artigo 165º, nº1, alínea e), onde está incluída reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República a definição do “regime geral da requisição e da expropriação por utilidade pública.”

urbanização, a competência para a declaração de utilidade pública pertence à assembleia municipal. Há, portanto, um reforço da autonomia dos municípios, enquanto titulares do dever de proceder à execução coordenada e programada dos planos municipais (artigos 16º, nº1, da LBOTU e 118º a 125º do RJGT, sendo que esta autonomia é tomada por maioria de membros em efetividade de funções na assembleia municipal, posteriormente comunicada ao membro do Governo responsável pela área da administração local.

## **17. Expropriação e nacionalização**

Quanto a esta matéria subsistem grandes divergências na doutrina quanto à distinção entre a expropriação e a nacionalização.<sup>58</sup>

Vejamos em primeiro lugar, enquanto à expropriação (num sentido clássico) tem, geralmente, como objeto um bem singular e a nacionalização incide sobre empresas ou estabelecimentos (constituídos por bens imóveis, móveis, bens incorpóreos). Esta menção apontada em relação à nacionalização é uma característica explanada no artigo 1º do regime jurídico de apropriação pública por via de nacionalização, aprovado pelo artigo 1º da Lei nº62-A/2008, onde está estatuído que podem ser objeto de apropriação pública, por via de nacionalização, no todo ou em parte, participações sociais de pessoas coletivas privadas, quando por motivos excepcionais e especialmente fundamentados, tal se revele necessário para salvaguardar o interesse público”, sendo que é concretizado com o disposto no artigo 83º da CRP.

Em segundo lugar, enquanto a expropriação tem como finalidade afetar um bem a um específico para utilidade pública, de utilidade geral ou interesse público, produzindo apenas uma alteração no domínio das situações jurídicas singulares, a nacionalização tem como objeto transferir para o setor público uma ou várias empresas, de modo a que estas continuem a exercer as suas atividades comerciais ou industriais, não já ao sentido do interesse privado dos seus proprietários, mas ao serviço do interesse geral da coletividade, havendo portanto como objetivo um alargamento do setor público dos meios de produção.

---

<sup>58</sup> Foi apreciado no Acórdão do Tribunal Constitucional nº452/95, publicado no DR, II Série, de 21 de novembro de 1995, e em Acórdãos do Tribunal Constitucional, 31º Volume (1995), pp.135 e ss, a compatibilidade com a Constituição das normas do Decreto-Lei nº332/91, de 6 de setembro «, respeitantes aos critérios do cálculo do valor da indemnização por nacionalização, ao processo de fixação do montante da indemnização e aos instrumentos de proteção jurisdicional dos direitos dos indemnizados. São indicadas notas, em termos globais, a linha divisória entre aqueles dois atos ablativos do direito de propriedade privada.



Em terceiro lugar, o procedimento da expropriação é de caráter geral e até está explanado no Código das Expropriações, obedecendo a procedimentos definidos especificamente para cada situação. Temos um atual regime jurídico de apropriação pública por via de nacionalização, que está aprovado pela Lei nº62 – A / 2008: os atos de apropriação pública, por via de nacionalização revestem a forma de decreto-lei, onde é evidenciado o reconhecimento do interesse público subjacente ao ato de nacionalização, tendo em conta os princípios da proporcionalidade, da igualdade e da concorrência. Ora a nacionalização será um ato político expresso num diploma formalmente legislativo e a expropriação é um ato administrativo, se bem que a declaração de utilidade pública, consta de um ato legislativo ou de um regulamento, se a declaração conter a indicação do fim concreto da expropriação e a individualização dos bens a expropriar.

Vejamus um ponto comum entre a expropriação e nacionalização: segundo o Acórdão do Tribunal Constitucional nº452/95, ambas as figuras são acompanhadas de indemnização aos proprietários dos bens que são afetados por determinados atos. Na nossa Constituição é garantido o direito à propriedade privada, de acordo com o artigo 62º, nº1 bem como iniciativa económica privada, tal como explanado no artigo 61º, nº1. Ora se ambos os direitos estão garantidos, não sofre tanto a nacionalização como a expropriação de qualquer exceção, o contexto constitucional, o dever de indemnização. Mas se ambas devem ser escoltadas de obrigação de indemnizar a expropriação apresenta características que não se apresentam em ambos os casos. No ordenamento jurídico português<sup>59</sup> é consentido pela CRP, que ambas as figuras podem ser diferentes tendo em conta a sua extensão, o seu valor, o seu quantum e o momento em que uma ou outra devem estar à disposição do lesado que pode beneficiar das mesmas e ainda a forma ou formas do pagamento.

No que toca ao direito à indemnização subsistem diferenças entre as duas: desde logo, na indemnização, que está fundamentada no artigo 62º, nº2 da CRP estabelece que esta “só pode ser efetuada mediante o pagamento da justa indemnização”, na indemnização por nacionalização, tendo em conta o artigo 83º da CRP, remete para a lei e determinação dos critérios de fixação da indemnização correspondente à intervenção e apropriação pública dos meios de produção.

---

<sup>59</sup> Tendo em conta a ótica do Acórdão do Tribunal Constitucional nº 452/95 e do Acórdão nº 39/88 sucedem-se as mencionadas diferenças no ordenamento jurídico português.

No que diz respeito ao montante de indemnização há diferenças significativas, e isso é explanado no acórdão que mencionámos. Por “justa indemnização” para efeitos de expropriação, deve entender-se, de acordo com a doutrina, uma indemnização total ou integral do sacrifício patrimonial infligido ao expropriado ou uma compensação plena da perda patrimonial suportada, respeitando o princípio da igualdade, não apenas os expropriados entre si, mas destes os não expropriados.

Uma indemnização justa (na perspectiva do expropriado) será aquela que, respondendo a observância do princípio da igualdade violado com a expropriação, compense o sacrifício especial suportado pelo expropriado, de modo a que a perda patrimonial que lhe foi imposta seja equitativamente repartida entre os cidadãos.

No que respeita à indemnização por nacionalização de meios de produção e solos, a que se reportam os artigos 83º e 165º, nº1 alínea l), da Constituição, é menos exigente, dado que o próprio preceito constitucional referido em primeiro lugar a remeter para a lei definição dos “critérios de fixação da correspondente indemnização”, mas não é adiantado um conceito constitucional adequado de indemnização.

De acordo com a Lei Fundamental, o artigo 83º consente ao legislador uma certa liberdade na definição de critérios diferentes, de acordo com o tipo e o montante dos bens objeto de nacionalização.<sup>60</sup> Todos estes critérios mencionados estão presentes, como já mencionados no Acórdão do Tribunal Constitucional nº39/88, são diferentes mas respeitam o princípio da justiça, que implica os princípios da igualdade e da proporcionalidade, como ideia de Estado de direito e os critérios que definem o quantum da indemnização por nacionalização não entram em conflito com o mencionado princípio da justiça se não forem “susceptíveis de conduzir ao pagamento de indemnizações irrisórias ou manifestamente desproporcionadas à perda dos bens nacionalizados, nem a pagamentos tão diferidos no tempo que equivalham a indemnizações irrisórias ou absolutamente desproporcionadas” e derem origem a uma “indemnização razoável ou aceitável, que cumpra as exigências mínimas que vão implicadas na ideia de Estado de direito”. Ora isto significa que não vale na indemnização por nacionalização, o princípio da indemnização total ou integral que é apurado, com base no valor de mercado, ou seja, o valor de compra e venda do bem expropriado, depois de elementos de valorização puramente especulativos. Então temos no domínio da indemnização por nacionalização, o artigo 83º da Constituição,

---

<sup>60</sup> Cf.. CANOTILHO, J.J. Gomes/ MOREIRA, Vital, in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p.996 e 997.

o artigo 82º com uma indemnização razoável ou aceitável, ou seja, uma indemnização proporcionada à perda dos bens nacionalizados, que venha a cumprir as exigências de justiça daquilo que esteja em causa.

Para concluir a comparação entre os parâmetros jurídico constitucionais no que diz respeito à indemnização por nacionalização e por expropriação, esclarece o Acórdão nº 452/95, que “Com o que vem de ser exposto, não pretende o Tribunal Constitucional significar que a indemnização por nacionalização, prevista no artigo 83º da Lei Fundamental, não tem de ser justa, ao contrário do que sucede com a indemnização por expropriação, condensada no artigo 62º, nº2 da CRP. O que o Tribunal afirma na Linha da doutrina que emana do seu Acórdão nº 39/88, é que há dois critérios constitucionais de justiça de indemnização: um para efeitos de expropriação mais exigente, no sentido que impõe uma indemnização total ou integral do dano suportado pelo particular; outro, para efeitos de nacionalização, menos exigente, que se basta com uma indemnização razoável ou aceitável dos prejuízos infligidos ao proprietário dos bens nacionalizados”.

O Acórdão do Tribunal Constitucional nº 452/95 apenas se debruçou sobre o problema da compatibilidade com a Lei Fundamental das normas legais respeitantes ao montante da indemnização por nacionalização, deixando de parte as temáticas relacionadas com o momento e a forma ou formas de pagamento. Contudo, estas foram alvo de tratamento pelo Acórdão do Tribunal Constitucional nº 39/88, sendo que a doutrina manada por este foi reafirmada nos Acórdãos 85/2003, 148/2004 e 493/2009.

Ora vejamos então, no que diz respeito ao momento do pagamento da indemnização: foi exposto no primeiro aresto que a expressão “mediante o pagamento” de justa indemnização por expropriação, inserta no artigo 62º, nº2 da CRP, exige uma paridade temporal entre o momento em que se o expropriante adquire o bem e o pagamento da indemnização ao expropriado <sup>61</sup>, impedindo que entre estes dois momentos haja um lapso temporal de certa duração, o que levará a que o pagamento da indemnização seja ao mesmo tempo que a expropriação. Contudo, na indemnização por nacionalização não vale um princípio tão exigente, sendo que deverá ser o princípio da justiça a reger o dever de indemnizar, sendo compatível com as formas do pagamento diferido.

No que diz respeito à forma do pagamento da indemnização: o Acórdão 39/88 aborda esta questão, tendo em conta a constitucionalidade das normas constantes do artigo

---

<sup>61</sup> Pagamento que deve ser realizado através da entrega de uma quantia em dinheiro, a não ser que o expropriado concorde com o pagamento na totalidade ou de parte da indemnização *in natura*)

8º do Decreto – Lei nº 528/ 76 e dos artigos 19º e 20º da Lei nº80/77, onde é explanado o modo de pagamento da indemnização por nacionalização, feito mediante a entrega ao respetivo titular, pelo Estado, de títulos de dívida pública distribuídos por doze classes (I a XII), de acordo com o menor ou maior valor global da indemnização a pagar e, consoante cada uma destas classes corresponde um prazo de amortização e diferimento progressivamente mais longo e taxa de juro decrescente. É constitucionalmente legítimo ao legislador fixar prazos de amortização e de diferimento progressivamente mais longo e taxa de juro decrescente. Em função do montante global a pagar e prazos mais curtos e taxas de juro mais elevadas, para indemnizações de menor montante. Do mesmo modo, no plano constitucional, nada obsta a que os pequenos acionistas sejam indemnizados em dinheiro e os restantes recebam títulos de dívida pública.

### **18. A expropriação e a requisição por utilidade pública**

O CE não contém somente a expropriação por utilidade pública dos bens imóveis e direitos inerentes (artigo 1º). Também abrange o regime da requisição por utilidade pública dos mesmos tipos de bens e direitos, incluindo os estabelecimentos comerciais ou industriais (artigos 80 a 87º). Os regimes da expropriação e a requisição por utilidade pública, quando o seu objeto é constituído por bens imóveis e direitos a eles inerentes estão presentes num mesmo diploma legal. O surgimento da expropriação e da requisição esteve certamente na base da previsão conjunta dos mencionados regimes no artigo 62º, nº2 CRP e à subordinação a princípios similares constitucionais: princípios de legalidade, da utilidade pública, da proporcionalidade em sentido amplo ou da proibição do excesso e da justa indemnização. O nº1 do artigo 80 º estabelece pressupostos mais rigorosos do exercício do *jus requisitandi* do que a expropriação. A causa da requisição é a realização e um interesse público e nacional em caso de urgente necessidade (Artigo 80, nº1). O ato de requisição temo como intuito fazer face a necessidades extraordinárias, urgentes e transitórias, daí que seja interpolada ou sucessiva, de um mesmo bem tenha uma duração temporal máxima, que o nº 2 do artigo 80º fixa num ano, contado nos termos do artigo 279º do Código Civil. Ao contrário, o ato expropriativo tem como causa a efetivação de uma utilidade pública ou de um interesse público normal (não tem necessariamente com relevo nacional) e tem uma finalidade providenciar a necessidades duradouras da Administração Pública.

A requisição tem uma eficácia obrigacional, sendo que cria ao proprietário do bem objeto de requisição o dever de entregar à entidade a favor de quem se operar a requisição o bem requisitado e de lhe assegurar o gozo (temporário) deste, dentro dos limites da requisição (artigo 86, nº 2), sendo que a expropriação tem uma eficácia real e translativa da propriedade, posicionando-se o expropriado, na relação jurídica expropriativa, não sendo como titular de qualquer obrigação de cedência de bens ao expropriante, mas antes numa situação jurídica de sujeição dos direitos surgidos da expropriação.

O artigo 82º estabelece particulares exigências no que tange à validade do ato de requisição. O nº 1 do aludido preceito determina que a requisição depende do prévio reconhecimento da sua necessidade por resolução do Conselho de Ministros, nomeadamente quanto à verificação da urgência e do interesse público e nacional que a fundamentam, observados os princípios da adequação, indispensabilidade e proporcionalidade. Posteriormente segue-se o ato de requisição da competência do membro de Governo responsável pela área, o qual reveste a forma de portaria (artigo 82º, nº 2) e está sujeito a impugnação contenciosa, nos termos legais (artigo 87º, que deve conter os elementos referidos no nº 3 do artigo 82º, ou seja, deve indicar o objeto da requisição propriamente dito, o início e o termo do uso, o montante mínimo, prazo e entidade responsável pelo pagamento da indemnização, bem como a entidade beneficiária da requisição, sendo que se esta entidade pública deve ser apresentada a indicação de um orçamento que vem a suportar o pagamento da indemnização que houver lugar e respetiva cativação.<sup>62</sup>

Portanto o ato constitutivo do procedimento da requisição é precedido de um ato instrumental com conteúdo deliberativo, na forma de resolução do Conselho de Ministros, que serve de pressuposto ao ato de requisição e que não tem autonomia em relação a este. A justa indemnização a conferir ao requisitado tem como parâmetro o prejuízo que para aquele advém da requisição (Artigo 84º, nº2). Na determinação dos danos suportados pelo requisitado, que a indemnização visa compensar devem ser tidos em conta o período de requisição, o capital empregue em cada construção, aquisição e manutenção dos bens requisitados e o seu normal rendimento, a depreciação derivada do respetivo uso e o lucro médio que o particular deixou de abranger por virtude da requisição (artigo 84º, nº3). À indemnização calculada de acordo com estes fatores acrescerá eventualmente destinada a

---

<sup>62</sup> E para que possa produzir os seus efeitos, ser publicada na II Série do Diário da República (artigo 82º, nº4).

cobrir os danos causados no imóvel requisitado durante o período de requisição pela entidade a favor de quem se operou a requisição, salvo se esses danos resultarem de facto imputável ao proprietário de vício da coisa ou de caso fortuito ou de força maior (artigo 84º, nº 5 e 85º, nº2).

A indemnização é fixada mediante acordo expresso entre o beneficiário da requisição e o proprietário do bem requisitado. Contudo, havendo a falta de acordo a competência para a determinação do quantitativo indemnizatório é cometida, em primeira instância, ao ministro responsável pelo setor, podendo-se recorrer para tribunal da comarca da situação dos bens requisitados, nos termos previstos para o recurso da decisão arbitral em processo expropriação litigiosa, salvo no que se refere à segunda avaliação, dado que é sempre possível (artigo 84º, nº4, alínea c)), havendo competência por parte deste tribunal para rever o montante de indemnização fixado pelo ministro competente.

Esta opção do Código em atribuir a um órgão da Administração Pública, no caso o ministro, a competência, mesmo havendo a possibilidade de recorrer aos tribunais judiciais, para que fixe o montante da indemnização por requisição, nos casos em que não subsiste acordo entre a entidade requisitante, suscita reservas. Nesse sentido, a desarmonia entre o requisitado e requisitante no que diz respeito *ao quantum* da indemnização unifica, assim como no caso da expropriação um conflito de interesses ou de pretensões entre dois sujeitos jurídicos, cujo o ato de dirimir deve caber a poder judicial. A composição daquele conflito de interesses entre o requisitante e o requisitado configura uma atividade materialmente jurisdicional, já que ela, constitui expressão de um ato que “não apenas pressupõe, mas é necessariamente praticado para resolver uma questão de direito”.<sup>63</sup> Não pode caber aos tribunais a *última palavra*, mas sim a *primeira palavra*, dado que estamos perante uma matéria que integra a “reserva do juiz”. Ora a resolução do litígio sobre o valor da indemnização, na falta de acordo entre a entidade requisitante e o proprietário do bem requisitado, não sendo da competência do ministro, que emana o ato de requisição<sup>64</sup>, deveria ser cometida, primeiramente a órgãos jurisdicionais, assim como acontece na expropriação, sendo que a decisão do legislador está em contradição com a identidade substancial da expropriação e da requisição e da requisição, onde terá sido reconhecida

---

<sup>63</sup> Tal como expressa A. Rodrigues Queiró.

<sup>64</sup> E na maioria das vezes, parte interessada no conflito de interesses surgido à volta da indemnização, uma vez que geralmente Estado é o beneficiário direto da requisição de bens móveis e direitos a eles inerentes e, por isso, a entidade responsável pelo seu pagamento.

pelo mesmo ao incluir, no CE, o regime jurídico dos mencionados atos extrativos dos bens ou direitos de natureza patrimonial dos particulares.

## 19. Objeto da Expropriação

Quando falamos em expropriação por utilidade pública, sendo instrumento jurídica execução dos planos dotados de eficácia plurisubjetiva, tem por objeto apenas imóveis e os direitos a eles inerentes, tal como refere o artigo 1º do CE, onde é referido que “os bens imóveis e os direitos a eles inerentes podem ser expropriados por causa de utilidade pública compreendida nas atribuições, fins ou objeto da entidade expropriante, mediante o pagamento contemporâneo de uma justa indemnização”, nos termos daquele Código.

O artigo 1º ao referir “bens imóveis”, refere-se à subtração do direito de propriedade que incide sobre tais bens. Quando utiliza a expressão “direitos a eles inerentes”, significa que a expropriação de direitos reais distintos do direito de propriedade (direito de usufruto, direito de uso e habitação, direito de superfície e servidões prediais de uma garantia real (hipoteca) ou de direitos obrigacionais que incidam sobre imóveis (direitos de arrendamento de prédios rústicos e de prédios urbanos para habitação, comércio, indústria ou o exercício de profissão liberal)<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> A expropriação em sentido clássico está caracterizada, como já vimos, por uma privação da propriedade do bem e na transferência desta para um terceiro beneficiário, sendo que só pode ter como objeto bens imóveis (ou direitos a ele inerentes) privados ou pertencentes ao domínio privado das pessoas coletivas. Ou seja, isto quer dizer que, a expropriação por utilidade pública, enquanto instrumento jurídico de aquisição de bens, com vista à realização de um interesse público, não pode ter como objeto bens do domínio público de pessoas coletivas de direito público (cf.. CAETANO, Marcelo, in “*Manual de Direito Administrativo*”, vol. II, 10ª Edição (reimpressão), Coimbra, Almedina, 2008, pg. 310 e ss., em especial, 345 e CORREIA, Fernando Alves, in “*As garantias do particular*”, p. 94-96.) Contudo pode haver a necessidade de afetar bens do domínio público de um ente público territorial, como por exemplo de um município, a um outro fim de entidade pública, nomeadamente a construção pelo Estado de um importante equipamento público numa praça pública de uma determinada cidade. Ora é esta a razão pelo qual o artigo 6º do CE, com a sua epígrafe “afetação dos bens do domínio público”, no seu nº1 prevê que “as pessoas coletivas de direito público têm direito a ser compensadas, em direito ou em espécie, como melhor convier aos fins públicos em causa, dos prejuízos efetivos, que resultarem da *afetação definitiva dos seus bens de domínio público a outros fins de utilidade pública*”. Temos ainda, no mesmo sentido, o artigo 24º do Decreto – Lei nº 280/2007, de 7 de agosto (regime jurídico do património imobiliário público) determina que a “titularidade dos imóveis do domínio público pode ser transferida, por lei, ato ou contrato administrativo, para a titularidade de outra pessoa coletiva pública territorial a fim de os imóveis serem afetados a fins integrados nas suas atribuições, nos termos previstos no Código das Expropriações”. Ora, aqui, não estamos propriamente dentro de uma expropriação verdadeira, mas mais de uma transferência de domínio, enquanto fenómeno que opera ao nível da titularidade e da função pública a cuja prossecução o bem dominial estava ou vai passar a estar adstrito ao cumprimento de uma função pública integrada na atribuição de outra pessoa coletiva, destinando-se a transferência da titularidade do bem submetido a satisfazer os interesses ou ao cumprimento da função estranha às atribuições da pessoa coletiva. (Cfr. MONIZ, Ana Raquel in “*O Domínio Público – O Critério e o Regime Jurídico da Dominialidade*”, Coimbra, Almedina, 2005, p.494 e MARCELLO CAETANO, in *Manual*, Vol. II, cit. P. 953-955.)

Sempre que a expropriação tiver como objeto a subtração do direito de propriedade do imóvel, os “direitos inerentes aos imóveis extinguem-se<sup>66</sup> ficando a *res a expropriar* livre de quaisquer direitos reais, obrigacionais ou ónus que sobre ela incidam, cabendo aos titulares desses direitos reais, obrigacionais ou ónus uma indemnização correspondente ao seu valor (artigos 9º, 30º, 31º e 32º do CE). Contudo tais direitos são suscetíveis de expropriação independentemente da subtração da *res* a que se referem e que oneram. Temos esta situação em dois casos: primeiramente temos a hipótese em que o sujeito que promove a expropriação apresenta-se já como o proprietário do imóvel e este esteja onerado com direitos reais, limitados ou com um direito obrigacional, como é o caso do arrendamento. Nesta situação, a expropriação não tem por objeto o direito de propriedade que incide sobre o bem móvel, a *res*, mas os direitos oneram esta: a expropriação vem a configurar-se como um procedimento ablativo autónomo dirigido à subtração de uma determinada utilidade como objeto de um direito real ou obrigacional. Segundamente, é abrangido hipóteses em que, através da expropriação, se pretendem constituir direitos reais limitados, nomeadamente servidão predial ou um direito de superfície, bem como construir uma servidão administrativa.

Podemos acrescentar a este propósito, que o artigo 30º, nº 6, do CE (no que diz respeito à expropriação recair sobre o arrendamento), bem como artigo 32º do mesmo Código (ao referir-se à expropriação de direitos diversos da propriedade plena) preveem hipóteses em que o objeto direto da expropriação em sentido clássico é um direito que incide sobre um imóvel distinto do direito de propriedade. Apesar de a expropriação acessória ao plano tenha por objeto somente os bens imóveis e os direitos a eles inerentes, não podemos esquecer que a expropriação, devido à amplitude do seu conceito, que está associado à ampliação dos bens tutelados pela garantia constitucional da garantia privada, por ter como objeto quaisquer direitos privados de valor patrimonial. E até o CE disciplina outros bens expropriados que não imóveis, nomeadamente no artigo 91º, onde é estabelecido um conjunto de especificidades de procedimento expropriativo, que tem por objeto bens móveis materiais, em casos em que a lei autoriza expropriação desta categoria de bens.<sup>67</sup> No caso de expropriação de bens móveis materiais, de acordo com o referido artigo 91, nº1, pode haver lugar a posse administrativa, imediatamente depois de uma

---

<sup>66</sup> No caso de arrendamento, este caduca, tal como é explanado nos artigos 30º, nº 2 do CE e o artigo 1051º, alínea f), do Código Civil, na redação do artigo 2º, nº da Lei nº 6/2006, de 27 de fevereiro.

<sup>67</sup> Lei de Bases de Política e do Regime de proteção e Valorização do Património Cultural.



visória, sem dependência de outra formalidade, seguindo-se a fixação do pagamento da justa indemnização, a tramitação prevista para os processos de expropriação litigiosa.<sup>68</sup>

## 20. Os sujeitos da relação jurídica expropriativa

Se nos remetermos às expropriações em sentido clássico são três sujeitos da relação expropriativa, estando perante uma relação tripolar: o expropriante ou titular do bem expropriado, o expropriado que é também o sujeito beneficiário da indemnização, prevendo, porém, o CE, em certos casos, para além deste, outros beneficiários ou interessados na indemnização; e o beneficiário da expropriação, que é também o sujeito sobre quem recai a obrigação de indemnização.

Entidades expropriantes, no sentido de titulares da *ius expropriandi* dos bens ou direitos patrimoniais, ou seja, entidades públicas ou os sujeitos de direito público a quem é imputado o ato de declaração de utilidade pública, que constitui o ato-chave ou ato constitutivo do procedimento expropriativo são, de acordo, com o CE, tão-só os seguintes entes públicos territoriais: o Estado (cabendo a declaração de utilidade pública ao ministro cujo departamento compete a apreciação final do processo ou, nos casos em que não seja possível determinar o departamento a que compete a apreciação final do processo, ao Primeiro – Ministro, com a faculdade de delegar no ministro responsável pelo ordenamento do território – artigo 14º, nº 1 e 6, do CE.); as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, no que diz respeito a bens de particulares ou das autarquias locais, pertencendo a competência para declara a utilidade pública da expropriação ao Governo Regional, sob a forma de resolução, a publicar no *Boletim Oficial da Região*; os municípios, no que toca às expropriações de iniciativa de administração local autárquica, sendo a competência para declarar a utilidade pública destas expropriações cometida às assembleias municipais e devendo a declaração adotada por maioria dos membros em efetividade de funções (artigo 14º, nºs 2, 3 e 4 do CE).

Este mencionado poder expropriativo atribuído aos municípios, pelo CE, pode ser criticado no sentido de que o direito de propriedade privada um direito análogo aos direitos, liberdades e garantias, a sua ablação por meio de um ato administrativo deveria ser competência exclusiva do Estado ou de um dos seus membros, ou quanto muito do órgão executivo das Regiões Autónomas, dado que as atribuições deste se traduzem na

---

<sup>68</sup> Exemplos de expropriação de bens móveis materiais regulados nos artigos 70º a 73º da lei nº 47/2004, de 19 de agosto (Lei Quadro dos Museus).

prosseção de interesses próprios das populações respetivas e a formulação do referido juízo de validação não é um assunto que esgote os seus efeitos no círculo local respetivo ou uma tarefa que se relacione específica e diretamente com uma certa comunidade local e que por esta possa ser executada em auto-responsabilidade e autonomia. Contudo, não será por terem esse poder expropriativo dos municípios que eles infrinjam qualquer norma ou princípio constitucional, nem contrariam pressupostos de legitimidade da expropriação, nomeadamente o princípio da legalidade, princípio da utilidade pública ou do interesse público, princípio da proporcionalidade em sentido amplo ou da proibição do excesso e a indemnização, explanados no artigo 62º, nº 2 da Constituição e do artigo 266º, nº 2 da Lei Fundamental e do princípio do Estado de Direito democrático., explanado nos artigos 2º e 9º, alínea b), da CRP.

Podemos ainda acrescentar que este poder expropriativo dos municípios pode refletir o princípio constitucional da autonomia dos municípios (artigos 6º, nº 1 e 237º da CRP, havendo o reconhecimento do legislador de uma liberdade de escolha pelos mesmos dos instrumentos jurídicos necessários à execução dos planos de urbanização e dos planos de pormenor (que são elaborados pelos municípios), bem como o recurso à expropriação.

A referir, por último, que o artigo 14º, nº4 do CE estabelece a obrigação de comunicação da deliberação da assembleia municipal, que declara a utilidade pública da expropriação ao membro do Governo responsável pela área da administração local, só que não indica a finalidade desse tal dever, sendo que pode ser devido ao facto de quererem atingir certos objetivos, tais como: possibilitar a elaboração de uma estatística do número de expropriações da responsabilidade dos municípios e permitir que, caso da deliberação da assembleia municipal enfraquecer de um vício que é gerado pela sua invalidade, o referido membro do Governo participe o facto ao Ministério Público, para efeitos de propositura da ação administrativa especial e respetivos meios processuais acessórios.

Para além dos referidos entes públicos territoriais, alguns diplomas legais avulsos atribuem a outras entidades competência para declarar a utilidade pública de expropriações. Estes diplomas estão de acordo com o espírito do CE, mas merecem uma crítica, dado que a *potestas expropriandi* deve ser restringida aos referidos entes públicos territoriais, dado que os órgãos gozam de uma especial legitimidade democrática. Podemos referir diplomas legais que têm os poderes de que goza o Estado para, nos termos do Código das Expropriações, agirem como entidades expropriantes dos bens imóveis e

direitos a ele inerentes, tais como: Decreto – Lei nº 307/2009, de 23 de outubro (que veio revogar o Decreto - Lei nº 104/2004, de 7 de Maio, que veio estabelecer o regime da reabilitação urbana, que estabelece que as sociedades enquanto reabilitação urbana, enquanto empresas do sector empresarial local que tenham por objeto social exclusivo a gestão de operações de reabilitação urbana , apenas passaram a ter competência para a emissão do ato administrativo que individualize os bens a expropriar se o município nelas tiver delegado o poder de expropriação (artigos 10º, nºs 1, alínea a), e 2, 32º, nºs 2 a 6 e 61º, nºs 1 e 3 do Decreto-Lei nº 307/2009). Tal poder presume-se delegado “salvo indicação em contrário constante da estratégia de reabilitação urbana ou do programa estratégico de reabilitação urbana ou de programa estratégico de reabilitação urbana” (artigo 36º, nº4, do mencionado diploma).

O expropriado é o titular da posição jurídica de valor patrimonial (o proprietário dos bens imóveis ou o titular dos direitos a eles inerentes), garantida pelo artigo 62º, nº1, da CRP, que foi sacrificada pelo ato expropriativo, isto é, aquele que suportou um dano patrimonial, em consequência da expropriação. É, portanto, este o beneficiário da indemnização. No entanto, nas expropriações que têm por objeto a aquisição de bens imóveis, são beneficiários ou interessados na indemnização não só o proprietário do bem imóvel expropriado, como também o titular de qualquer direito real ou ónus sobre o prédio (artigo 9º, nº 1, do CE). Ao incidir sobre o imóvel do objeto de expropriação, para além do direito de propriedade, qualquer direito real ou ónus sobre o prédio (artigo 9º, nº1, do CE). incidindo sobre o imóvel objeto de expropriação, para além do direito de propriedade, qualquer direito real e corrente do bem, calculado em relação à propriedade perfeita, sendo o montante global da indemnização distribuídos proporcionalmente por todos os interessados, em função da duração e do conteúdo do direito de cada um deles (artigos 9º, nº1 e 32º do CE).

Para além dos mencionados, o CE considera ainda como beneficiários ou interessados na indemnização os arrendatários de prédios rústicos urbanos, embora o arrendatário habitacional de prédio urbano, seja interessado, nessa qualidade, quando prescindir de realojamento equivalente, adequado às suas necessidades e às daqueles que com ele vivem em economia comum à data declaração de utilidade pública (Artigo 9º, nºs 1 e 2 do CE). Nos termos deste Código, os arrendatários para comércio, indústria ou exercício de profissão liberal, ou para habitação, na habitação apontada, bem como o

titular do arrendamento rural têm direito a uma indemnização autónoma, que visa ressarcir os prejuízos decorrentes da caducidade do arrendamento, em consequência da expropriação do prédio que constituía o seu suporte (artigos 9º, nºs 1 e 2 e 30º do CE). Contudo, diferentemente do que sucede nas situações em que sobre o imóvel objeto da expropriação incide, para além do direito de propriedade, qualquer direito real ou ónus, a indemnização a atribuir aos arrendamentos de prédios rústicos ou urbanos não sai do valor do imóvel, antes é algo que acresce ao valor do prédio.<sup>69</sup>

O beneficiário da expropriação (designada como expropriante ou entidade expropriado) é a entidade em proveito da qual é realizada a expropriação e sobre a qual recai a obrigação de indemnização. E quem é que pode ser beneficiário da expropriação? Os entes públicos territoriais a quem o CE imputa o ato expropriativo, isto é, o Estado, a Região Autónoma dos Açores e da Madeira e os municípios, bem como as entidades que, por força da lei especial, sejam titulares da *potestas expropriandi*. Contudo o leque dos sujeitos beneficiários da expropriação é mais amplo do que os titulares da *potestas expropriandi*. Assim, para além das entidades privadas a quem uma lei especial atribui a qualidade de beneficiário da expropriação, podem ser beneficiários da expropriação, como resulta do artigo 19º, nº 1 do E, todas as pessoas coletivas de direito público, de natureza administrativa ou empresarial, criadas pelo Estado, pelas Regiões Autónomas dos Açores ou da Madeira e pelos municípios, associações de municípios e áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, as empresas públicas, bem como as empresas concessionárias de serviços públicos ou de obras públicas.

Quem não poderá ser beneficiário da expropriação: empresas pertencentes ao denominado setor empresarial do Estado ou ao sector empresarial local, desde que não sejam pessoas coletivas públicas empresariais,<sup>70</sup> nem os sujeitos individuais privados, nem a empresas pertencentes ao denominado setor empresarial privado, onde se integram as empresas dominadas por entidades públicas (ainda que participadas por entidades públicas, por exemplo o Estado e os municípios), uma vez que, se tal sucedesse, faltaria a *causa expropriandi*, que tem sempre a realização de um fim de utilidade pública. O CE admite,

---

<sup>69</sup> Cf.. MESQUITA, M. Henrique Obrigações Reais e Ónus Reais, cit. P. 181 – 183 e CORREIA, Fernando Alves, in “*Formas do Pagamento da Indemnização*”, cit., p. 8 e 9. No direito espanhol, cf., por todos, PÉREZ, J.González in “*Comentarios a la Ley de Suelo*”, Vol. II, cit., p. 1176 e 1168.

<sup>70</sup> Cf.. O Decreto – Lei nº 558/99, de 17 de dezembro, alterado pelo Decreto – Lei nº 300/2007, de 23 de agosto, respeitante ao regime jurídico do setor empresarial do Estado e das empresas públicas, e a Lei nº 53 – F/2006, de 29 de dezembro, relativa ao setor empresarial.

porém, uma exceção a este princípio, permitindo que, em certas condições, uma expropriação possa ter como beneficiária uma entidade privada. Estas condições encontram-se no artigo 14º, nº 5, do CE e são as seguintes: a expropriação só pode ser realizada em benefício de empresas; as empresas em proveito das quais pode ser realizada a expropriação têm de ser reconhecidas previamente à declaração de utilidade pública da expropriação como de interesse público; a expropriação realizada em benefício dessas empresas só pode ter como objeto bens imóveis necessários à instalação, ampliação, reorganização ou reconversão das suas unidades industriais ou dos respetivos acessos; o ato de reconhecimento de interesse público das empresas e o ato de declaração da utilidade pública da expropriação são da competência do ministro a cujo departamento compete a apreciação final do processo, a requerimento das mesmas.

## Conclusão

A indemnização, como mencionado no capítulo primeiro, é um pressuposto de legitimidade de expropriação por entidade pública, devendo ser reconhecida pelo ordenamento jurídico – constitucional o direito de o expropriado ressarcido dos danos causados, havendo ligação à proteção e à garantia individual da propriedade privada (não sendo garantia pela CRC, ao particular, que este mantenha a sua propriedade), tendo o mesmo determinadas garantias, como explanámos no capítulo segundo, sendo que percebemos o alcance constitucional de “justa indemnização” por expropriação através das normas dos artigos 23º a 32º do CE e 62º, n.º 2 da CRP.

Para além do momento e das formas do pagamento da indemnização, bem como seus princípios gerais inerentes à expropriação e ainda a responsabilidade do Estado pelo risco, onde não são admissíveis indemnizações não correspondentes à reparação integral dos danos, havendo determinados casos onde se considera que atos impositivos de encargos causam danos anormais, e assim sendo, devam ser indemnizados de acordo com o regime da indemnização pelo sacrifício, regime este decorrente dos artigos 62º, n.º 2 da CRP bem como o artigo 143º do RJIGT e ainda os artigos 8º, 23º do Código das Expropriações.

Em suma, a Administração poderá expropriar os bens privados quando bem comum o exija e a expropriação, como uma privação, leva o que se concede ao expropriado uma indemnização com o fim de repor o património diminuído, quer pela parte que foi privado.

Ao expropriado é concedido um direito de reversão da coisa lhe foi privada, como garantia de que a expropriação foi vocacionada para certo fim de utilidade pública.

O procedimento expropriativo é aquele procedimento administrativo que desencadeia num ato de autoridade, ou seja, num ato administrativo. A expropriação aparece assim como resultado de uma *potestas* administrativa, emergente de disposições e não de relações jurídicas concretas de tipo negocial com os particulares, e isto faz com que a garantia do particular seja diminuída, havendo o poder da Administração para julgar os factos que determinam a reversão.

## **BIBLIOGRAFIA PRINCIPAL**

- GOMES, Canotilho in “*O Problema da Responsabilidade do Estado por Atos Lícitos*”, Coimbra Almedina, 1974
  
- CORREIA, Fernando Alves in “*O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*”, Coimbra, Almedina, 1989.
  
- CORREIA, Fernando Alves in “*Revista de Direito Público e Regulação*”, CEDIPRE 2011
  
- CORREIA, Fernando Alves in “*Manual de Direito do Urbanismo*”, Coimbra, Almedina 2010.
  
- COSTA, Mário Júlio Almeida in “*Direito das Obrigações*”, 10ª edição, Coimbra, Almedina, 2006
  
- CAETANO, Marcello in “*Manual de Direito Administrativo*”, volume II, Almedina, 1980.
  
- SARDINHA, José Miguel – “Em torno da expropriação sacrifício”, in “*Cadernos de Justiça Administrativa*”.
  
- ANDRADE, Vieira de, “A responsabilidade indemnizatória dos poderes públicos em 3D: Estado de Direito, Estado Fiscal e Estado Social”, in “*Revista de Legislação e Jurisprudência*”, Coimbra Editora, Julho-Agosto de 2011
  
- CORREIA, Fernando Alves “A expropriação de sacrifício”, in “*Revista de Legislação e Jurisprudência*”, Coimbra Editora, Novembro-Dezembro 2012.

## **JURISPRUDÊNCIA PRINCIPAL**

- Acórdãos do Tribunal Constitucional, 15º Vol. (1990), p. 49 e ss
- Tribunal Constitucional, no seu Acórdão nº 52/90
- Tribunal Constitucional nº 261/97
- Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais
- Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 09/01/2001, Processo 2118/2000
- Tribunal Europeu dos Direitos do Homem a propósito do artigo 1º do Primeiro Protocolo Adicional, de 20/03/1952
- Acórdãos *Sporrong e Lonroth*, de 23/09/1982, e *Matos e Silva, Lda.*, de 16/09/1996
- Tribunal Constitucional Federal alemão
- Acórdão do Tribunal Constitucional nº 452/95
- Tribunal Constitucional nº 452/95
- Acórdão do Tribunal Constitucional nº 39/88
- Acórdãos 85/2003, 148/2004 e 493/2009.
- Tribunal Constitucional nº 10892
- Assento do Supremo Tribunal de Justiça de 13 de junho de 1998
- Acórdãos do Tribunal Constitucional, 31º Volume (1995)