



**DEPARTAMENTO DE DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

**DISSERTAÇÃO EM
CIÊNCIAS JURÍDICAS**

EXPROPRIAÇÕES POR UTILIDADE PÚBLICA

INDEMNIZAÇÃO NAS EXPROPRIAÇÕES PARCIAIS

MESTRANDO: LUÍS FILIPE GALANTE ABREU MACEDO
ORIENTADOR: MESTRE JOSÉ F. F. TAVARES

2014

ÍNDICE

DEDICATÓRIA	4
ABREVIATURAS	5
RESUMO	6
ABSTRACT	7
INTRODUÇÃO	8
PARTE I – DAS EXPROPRIAÇÕES	9
CAPÍTULO I – CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA DA EXPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA	9
1. Conceito de expropriação por utilidade pública	9
2. Breve resenha histórica	13
3. Objeto e sujeitos da expropriação	15
3.1. Objeto da expropriação	15
3.2. Sujeitos da expropriação	17
3.2.1. As entidades expropriantes	18
3.2.2. O expropriado	20
3.2.3. O beneficiário da expropriação	23
4. Natureza jurídica da expropriação por utilidade pública	25
CAPÍTULO II – DIREITOS E PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS	28
5. O direito de propriedade privada	28
5.1. Delimitação	28
5.2. O direito de propriedade privada no ordenamento jurídico	29
5.3. O “ <i>ius aedificandi</i> ”	34
6. Princípios fundamentais e procedimentais	37
6.1. Princípio do Estado de Direito Democrático	37
6.2. Princípio da legalidade	38
6.3. Princípio da igualdade	40
6.4. Princípio da prossecução do interesse público	44
6.5. Princípio da proporcionalidade	47
PARTE II - DA INDEMNIZAÇÃO	53
CAPÍTULO I - DA JUSTA INDEMNIZAÇÃO	53

7. Âmbito	53
8. Conteúdo e extensão da indemnização	63
CAPÍTULO II - DETERMINAÇÃO DA INDEMNIZAÇÃO	73
9. Critérios para o cálculo da indemnização	73
10. Classificação dos solos	74
10.1. Solo apto para a construção	76
10.2. Solo apto para outros fins	82
11. Expropriações parciais	82
CONCLUSÕES	102
FONTES DOCUMENTAIS	110

*À minha mulher Sofia, a quem eu
muito devo...*

ABREVIATURAS

Art. – Artigo

C. Civil – Código Civil Português, segundo o texto resultante do Decreto – Lei n.º 47 344, de 25 de Novembro de 1966, com as alterações posteriormente introduzidas.

CE – Código das Expropriações, segundo o texto resultante da Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro, com as alterações posteriormente introduzidas.

CPA – Código Procedimento Administrativo, segundo o texto resultante do Decreto – Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, com as alterações posteriormente introduzidas.

CPC – Código de Processo Civil, segundo o texto resultante da Lei n.º 41/2013, de 26 de Junho.

CRP – Constituição da República Portuguesa, segundo o texto resultante da Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto.

DL – Decreto - Lei

DUP – Declaração de Utilidade Pública

PDM – Plano Diretor Municipal

RAN – Reserva Agrícola Nacional, cujo regime jurídico está regulado pelo Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de Março.

REN – Reserva Ecológica Nacional, cujo regime jurídico está regulado pelo Decreto – Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto, com as alterações posteriormente introduzidas.

RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, segundo o texto resultante do Decreto – Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, com as alterações posteriormente introduzidas.

STA – Supremo Tribunal Administrativo

STJ – Supremo Tribunal de Justiça

TC – Tribunal Constitucional

RESUMO

O presente estudo incide sobre o instituto da expropriação por utilidade pública, com especial ênfase para a matéria relativa à determinação da justa indemnização a atribuir aos expropriados no âmbito das expropriações parciais.

A justa indemnização é uma garantia constitucional do expropriado perante o acto lícito mas lesivo que é a expropriação, com o fim de compensar o sacrifício suportado no seu património e de forma a garantir, em termos de compensação, a posição jurídica que o expropriado detinha aquando da expropriação.

A expropriação por utilidade pública e a justa indemnização estão vinculados aos princípios e direitos constitucionais cujo escopo pretendem alcançar e ressarcir, contra os quais não podem minimamente atentar.

As correntes doutrinárias e jurisprudenciais que têm vindo a proliferar sobre estas matérias encontram elevada conflituosidade no âmbito da classificação dos solos e respetivo âmbito e determinação da justa indemnização a atribuir aos expropriados em sede de procedimento expropriativo, implicando, não raras vezes, que expropriados em situações absolutamente iguais sejam ressarcidos mediante indemnizações substancialmente diferentes.

Em sede de expropriações parciais, não poderemos perder de vista os princípios constitucionais que devem presidir e orientar a fixação da justa indemnização, a qual, dentro do sistema jurídico subjacente e mediante primazia dos direitos fundamentais, deverá compensar os expropriados de forma integral e sem quaisquer reservas (designadamente, processuais) no próprio processo expropriativo.

PALAVRAS-CHAVE: Expropriação; Solos; Justa Indemnização; Princípio da Igualdade, Expropriação Parcial.

ABSTRACT

This study will be focused on compulsory purchases of lands (expropriations), particularly on matters related to the determination of the fair compensation to be paid on partial compulsory purchases.

The fair compensation is a constitutional guarantee of public purchases before those public legal but harmful acts, in order to compensate the loss supported by the affected parties in their heritage and to ensure, in terms of compensation, their previous legal position.

Public purchases (expropriations) and fair compensation are bounded by several constitutional principles and rights, which purposes are to achieve and compensate by them and against whom cannot minimally attend.

Our authors and case law understandings that have been prolific on these matters, most frequently contradictory in matters related to the classification of properties and determination of the fair compensation to be paid on the respective legal proceedings, implying, most frequently, that on similar situations the affected parties are differently compensated.

On partial public purchases (partial expropriations), we cannot forget to attend to the constitutional principles that should govern and guide the establishment of the fair compensation, which, within its legal system and giving primacy to the fundamental rights, should fully compensate the affected parties without any reservation (eg, procedural) on the expropriation process itself.

KEYWORDS: Expropriation; properties; fair compensation; equality principle; partial expropriation.

INTRODUÇÃO

O presente estudo incide sobre o instituto da expropriação por utilidade pública, com especial ênfase para a matéria relativa à determinação da justa indenização a atribuir aos expropriados no âmbito das expropriações parciais.

Para a compreensão do presente trabalho, daremos início ao estudo e compreensão do instituto da expropriação por utilidade pública nas várias vertentes, decompondo posteriormente as bases constitucionais e ordinárias em que o mesmo se funda e visa alcançar e a que deverão obedecer a determinação da justa indenização, garantia constitucional do expropriado perante o ato lesivo que é a expropriação, sem perder de vista, como é evidente, a vasta doutrina e jurisprudência sobre a matéria que, por vezes, é contraditória.

Finalmente, traçadas as linhas orientadoras do instituto no âmbito da Constituição e da legislação ordinária e sua harmonização e integração no sistema jurídico subjacente, responderemos de forma concreta ao problema do presente estudo, decompondo o âmbito da indenização e determinação da justa indenização em situações de expropriações parciais.

CAPÍTULO I

CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA DA EXPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA

1. Conceito de expropriação por utilidade pública

O presente estudo incide sobre o instituto da expropriação por utilidade pública, que se distingue da expropriação por utilidade particular, dado o fim que o mesmo prossegue.

A nossa Lei Civil consagra expressamente esta distinção no art. 1310º do C. Civil.¹

O instituto da expropriação por utilidade pública encontra atualmente acolhimento no art. 62.º da CRP, que, sob a epígrafe “Direito de propriedade privada”, estatui o seguinte:

“1. A todos é garantido o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte, nos termos da Constituição.

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

¹ Como escreveu **JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO**, as expropriações por utilidade particular “têm em vista situações em que a lei permite que um conflito de direitos reais seja resolvido a favor de um dos titulares; a este é atribuído um poder potestativo, nos termos do qual ele pode impor, em seu benefício, a oneração, a transmissão ou (mais duvidosamente) a extinção de um direito alheio. Esse poder deve ser judicialmente actuado”, dando como exemplo a “situação prevista no art. 1370.º/1, que permite ao proprietário de prédio confinante com parede ou muro alheio adquirir nele comunhão, no todo ou em parte, quer quanto à sua extensão, quer quanto à sua altura, pagando metade do seu valor e metade do valor do solo sobre que estiver construído” (v. ASCENSÃO, José de Oliveira – **Direito Civil, Reais**. 5.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000, p. 292-293).

Neste sentido, **JOSÉ OSVALDO GOMES** esclarece que “a figura da expropriação por utilidade particular adapta-se ainda às situações previstas no artigo 1370.º (comunhão forçada em parede ou muro), à constituição de servidões coactivas reguladas no artigo 1551.º citado, 1556.º, 1557.º, 1558.º, 1559.º e seguintes e ainda a certos casos de remissão” (v. GOMES, José Osvaldo – **Expropriações por Utilidade Pública**. Lisboa: Texto Editora, 1997, p. 45).

² A este propósito, **JORGE MIRANDA** e **RUI MEDEIROS** escrevem o seguinte:

“ Se a constituição a todos confere o direito de adquirir a propriedade e outros direitos patrimoniais, não pode deixar de a todos igualmente conceder a segurança contra privações arbitrárias. Não poderia, naturalmente, oferecer a conservação *ad aeternum* de todos os direitos subjectivos de propriedade ou de todos os direitos patrimoniais em concreto dos particulares; o que lhes concede é a consistência e garantia, não permitindo que a sua ablação ocorra a não ser por motivos de utilidade pública, nos termos da lei e mediante justa indemnização. Nisto consiste o segundo elemento insito no artigo 62.º da Constituição.

O n.º 2 refere-se a requisição e a expropriação apenas. A sua ratio não pode de deixar de ser mais abrangente. Quaisquer figuras afins que afectem a propriedade ou os direitos patrimoniais dos cidadãos devem submeter-se a limites similares, sempre de acordo com postulados de necessidade, adequação e proporcionalidade; e o mesmo se diga, até por força do artigo 18.º, n.º 1, da expropriação por utilidade pública.” (v. MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, anot. – **Constituição Portuguesa Anotada**. Coimbra: Coimbra Editora, 2005, Tomo I, p. 629 anotação ao artigo 62º/2 da CRP).

A CRP não esclarece o que se entende por expropriação, remetendo para o conceito que o Direito Administrativo acolhe.³

Tradicionalmente, a expropriação por utilidade pública era entendida como uma manifestação do poder público, que, através de órgãos legislativos, judiciais e administrativos, sujeitava os titulares de direitos reais aos interesses gerais e coletivos, mediante a atribuição ao Estado do direito de se apropriar da coisa que o direito tem por objeto, com fundamento na utilidade pública.⁴

Neste conceito, a expropriação implica um momento privativo e um momento apropriativo de um direito, ao abrigo de uma relação tripolar entre a entidade expropriante, o expropriado e o beneficiário da expropriação.

Mais recentemente, a nossa doutrina veio alargar o conceito de expropriação por forma a permitir indemnizar os particulares em situações análogas em que, ocorrendo a destruição ou a imposição de uma limitação essencial de uma posição jurídica garantida como propriedade (por razões de interesse público), falta, todavia, o elemento translativo do direito.

Pode assim considerar-se expropriação toda a intervenção voluntária autorizada por lei que, para prosseguir um interesse público, impõe a um sujeito o sacrifício de um bem jurídico garantido como propriedade pela CRP, implicando uma indemnização compensatória.⁵

Como sustentou **OLIVEIRA ASCENSÃO**⁶, “a trave mestra do instituto”⁷ unitário da expropriação encontra-se na referência do art. 62º/2 da CRP, que configura uma “garantia

³ Cfr. MOREIRA, Vital; CANOTILHO, J. J. Gomes, anot. – **Constituição da República Anotada**. 3.ª ed. Coimbra: Coimbra, 1993, p. 334; Cfr. OLIVEIRA, Luís Perestrelo de, anot – **Código das Expropriações Anotado**. 2.ª Coimbra: Almedina, 2000, p. 12.

⁴ Como escreveu **MARCELLO CAETANO**, a expropriação constitui “a relação jurídica pela qual o Estado, considerando a conveniência de utilizar determinados imóveis em um fim específico de utilidade pública, extingue os direitos subjectivos constituídos sobre eles e determina a sua transferência definitiva para o património da pessoa a cujo cargo esteja a prossecução desse fim, cabendo a este pagar ao titular dos direitos extintos uma indemnização compensatória” (v. CAETANO, Marcello – **Manual de Direito Administrativo**. 9.ª ed., 10.ª reimpressão. Coimbra: Almedina Coimbra, 1980, Vol. II, p. 1020; cfr. MANUEL, Baptista Lopes – **Expropriações Por Utilidade Pública**. Coimbra: Almedina, 1968, p. 10-11; Cfr. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 12, ASCENSÃO, José de Oliveira, **op. cit.**, p. 222-223 e FERNANDES, Luís A. Carvalho – **Lições de Direitos Reais**. 4.ª ed. Lisboa: Quid Iuris, 2003, p. 202-204).

⁵ Cfr. OLIVEIRA, Luís Perestrelo de, **op. cit.**, p. 14-15; cfr. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 582/08.9TBVLC.P1, relator Desembargador Rodrigues Pires, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (15.12.2010). Disponível em www.dgsi.pt.

⁶ Cfr. ASCENSÃO, José de Oliveira - Expropriações e Direitos Privados - **Estudos sobre Expropriações e Nacionalização**. [S.L.]: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1989, p. 31-53 (35-37), sendo que autor reforça este entendimento ao afirmar: “A expropriação não representa só um nome; não é um conceito, que traduz a agressão máxima permitida aos direitos privados. Significa um instituto. A Constituição garante antes de mais a existência de um preciso instituto jurídico, como veículo das apropriações colectivas de imóveis. E, através deste, garante um processo expropriatório com determinado conteúdo fundamental. A previsão constitucional supõe por isso que o conceito de expropriação seja completado pela noção comum sobre esta matéria. (...) O texto constitucional impõe assim um único

institucional”, não havendo “motivo para distinguir expropriação constitucional e expropriação ordinária”, pelo que o conceito de expropriação da lei ordinária coincidirá com o da lei constitucional.

De acordo com a nossa jurisprudência e doutrina, o conceito de expropriação abarca duas situações possíveis:

- A expropriação em sentido clássico ou expropriação clássica, que constitui o ato de privação e apropriação de um direito de conteúdo patrimonial e constituição *ex novo* de direitos na titularidade do beneficiário da expropriação, para a realização de fins de utilidade pública⁸; e
- A expropriação de sacrifício, que constitui atos do poder público cujo escopo implica uma destruição ou afetação essencial de uma posição jurídica garantida como propriedade pela CRP, sem que ocorra qualquer apropriação.

Nestes casos, inexistente o momento privativo e apropriativo do direito, bem como a relação tripolar – expropriante, expropriado e beneficiário da expropriação - que caracteriza a expropriação em sentido clássico.⁹

O conceito de expropriação por utilidade pública tem vindo ainda a ser considerado numa dupla perspectiva:

entendimento de expropriação....”. (v. A Caducidade da Expropriação no âmbito da Reforma Agrária – **Estudos sobre Expropriações e Nacionalização**. [S.L.]: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1989, p. 55-106 (62).

⁷ Nesta linha, **JOSÉ OSVALDO GOMES**, propõe a expressão “instituto jurídico público” na caracterização da expropriação por utilidade pública, precisamente para afastar confusões terminológicas com os institutos públicos, que integram a administração estadual indirecta e constituem pessoas colectivas públicas de tipo institucional, criadas para assegurar o desempenho de funções administrativas determinadas, pertencentes ao Estado ou a outra pessoa colectiva pública (cfr. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 38 e AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de Direito Administrativo**. 2.ª ed.. Coimbra: Almedina, 2001, Vol. I, p. 345).

Aliás, como acentua **MENEZES CORDEIRO**, o instituto jurídico, enquanto conjunto concatenado de normas e de princípios que permite a formação típica de modelos de decisão, possibilita a superação das dificuldades na apresentação da doutrina geral do direito apenas na base de normas e princípios, pelo que a expressão sempre teria esta virtualidade (cfr. MENEZES, António Cordeiro – **Tratado de Direito Civil Português**. 3.ª ed. Coimbra: Almedina, 2005, Vol. I, Tomo I, p. 364).

⁸ **JOSÉ OSVALDO GOMES** precisa sobre esta matéria que “não se pode afirmar que a expropriação implica a transferência de direitos reais sobre imóveis, pois ela é causa extintiva desses direitos, constituindo concomitantemente novos direitos na titularidade do seu beneficiário” mas sim “no seguimento de António Menezes Cordeiro, entendemos que a expropriação implica a extinção de direitos reais sobre imóveis, constituindo-se, concomitantemente, novos direitos na esfera jurídica do seu beneficiário” (v. cfr. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 11-13; Cfr. neste sentido MENEZES, António Cordeiro – **Direitos Reais**. Lisboa: LEX, 1979, p. 794-795 e FERNANDES, Luís A. Carvalho, **op. cit.**, p. 203).

⁹ Cfr. CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, p. 130 e segs.

O mesmo autor escreve ainda que “estamos perante actos do poder público cujo escopo não é o da aquisição de um bem para a realização de um interesse público, mas que produzem modificações especiais e graves na utilitas do direito de propriedade e que devem ser qualificados como “expropriativos” e, conseqüentemente, ser acompanhados da obrigação de indemnização. A caracterização de tais actos como “expropriativos” tem como base a evolução expansiva que, nas últimas décadas, sofreu o conceito de expropriação e a conseqüente superação da noção de expropriação como transferência coactiva de um bem. (...)” (v. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 132-137).

- Estrutural (substancial): a expropriação apresenta-se como a relação jurídico-administrativa, pela qual o Estado, perante a utilidade pública subjacente, decide a extinção de direitos subjectivos afetados de propriedade ou de outros direitos sobre determinados bens, assumindo a titularidade plena mediante o pagamento de justa ou adequada indemnização,¹⁰ e
- Procedimental: a expropriação apresenta-se como um conflito entre um interesse público e um interesse privado, prevalecendo aquele em detrimento deste, mediante o pagamento de justa indemnização aos sujeitos afetados.¹¹

A expropriação por utilidade pública, entendida num sentido mais alargado de que o conceito tradicional, apresenta-se assim como toda e qualquer intervenção autorizada por lei que impõe a um sujeito o sacrifício de um bem jurídico garantido como propriedade pela CRP contra o pagamento de uma indemnização compensatória, tendo em vista a realização de um fim público.¹²

O nosso ordenamento jurídico acolhe este último conceito de expropriação, o qual envolve atos do poder público cujo escopo não é a aquisição de um bem com vista o interesse público, mas que atingem o direito de propriedade, mediante a atribuição de uma justa indemnização, calculada nos termos do CE.¹³

¹⁰ Cfr. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 12-13; Cfr. COSTA, Salvador da, anot. – **Código das Expropriações e Estatuto dos Peritos Avaliadores Anotados e Comentados**. Coimbra: Almedina, 2010, p. 17.

¹¹ V. CAETANO, Marcello – **Manual de Direito Administrativo**. 9.^a ed., 10.^a reimpressão. Coimbra: Almedina Coimbra, 1980, Vol. II, p. 1020-1021.

¹² V. CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. II, p. 131-132; cfr. OLIVEIRA, Luís Perestrelo de, **op. cit.**, p. 13-15.

¹³ Como bem esclarece **FERNANDES ALVES CORREIA** “o legislador assumiu claramente a noção de expropriação de sacrifício, envolvendo actos do poder público cujo escopo não é o da aquisição de um bem para a realização de um interesse público, mas que aniquilam o conteúdo mínimo, essencial ou intangível do direito de propriedade, e cuja indemnização é calculada nos termos do CE, desde logo (...) no artigo 8.º, n.º 2 e 3, do CE (servidões que dão lugar a indemnização) e nos artigos 18.º, n.º, da LBOTU e 143.º da RJGT” (Cfr. CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. I p. 764-767 e Vol II, Almedina, Coimbra, 2010, p. 135-138).

Contra este entendimento, **JOSÉ OSVALDO GOMES** alega que “entre nós não se verificam as razões histórico-políticas determinantes dos alargamentos propostos na Alemanha, e, em nosso entender, a prossecução deste objectivo resulta directa e imediatamente do princípio do Estado de direito democrático consagrado no artigo 2.º da CRP e do princípio da responsabilidade patrimonial directa das entidades públicas por danos causados aos cidadãos e resultantes de acções ou omissões, previsto no artigo 22.º da nossa lei fundamental.

Nesta linha e embora reconheçamos que a subtracção ou privação das potencialidades edificatórias pelo plano urbanístico devem dar origem a indemnização, não cremos que elas se integrem no conceito de expropriação (...) não se podendo falar nestes casos em expropriação, pois não se verifica a prévia declaração de utilidade pública, nem a extinção de direitos reais sobre imóveis e a simultânea constituição de um novo direito na esfera jurídica do beneficiário. (...)

A noção de expropriação assenta essencialmente no acto de autoridade declarativa de utilidade pública, na extinção de direitos reais sobre imóveis e na constituição de novos direitos na esfera jurídica do seu beneficiário, não se justificando uma distorção deste conceito” (v. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 35-37).

Em todo o caso, o atual CE, no seu art. 1º¹⁴, restringe a sua aplicação aos bens imóveis e a direitos a eles inerentes, salvaguardando contudo, no art. 91º¹⁵, a possibilidade de aplicação do seu regime, com algumas especialidades, aos bens móveis materiais.¹⁶

A expropriação é considerada como uma restrição ou limitação de direito público ao direito de propriedade e, por isso, salvo situações de urgência ou outras situações particulares, a expropriação só se justifica depois de esgotados os meios de aquisição pelo direito privado (v. art. 11º/1 do CE).¹⁷

2. Breve resenha histórica

O direito de propriedade no Antigo Regime era considerado natural à própria pessoa humana e, por isso, a ablação total ou parcial daquele com o fim de prosseguir qualquer obra de interesse pública teria necessariamente de ser procedida de uma indemnização ao seu titular.¹⁸

¹⁴ O art. 1º do CE, sob a epígrafe “Admissibilidade da expropriação”, estatui que “Os bens imóveis e os direitos a eles inerentes podem ser expropriados por causa de utilidade pública compreendida nas atribuições, fins ou objecto da entidade expropriante, mediante o pagamento contemporâneo de uma justa indemnização nos termos do presente Código.”

¹⁵ O artigo 91º do CE, sob a epígrafe “Expropriação de bens móveis”, determina:

“ 1 - Nos casos em que a lei autorize a expropriação de bens móveis materiais, designadamente no artigo 16.º da Lei n.º 13/85, de 6 de Julho, pode haver lugar a posse administrativa, imediatamente depois de vistoria ad perpetuam rei memoriam, sem dependência de qualquer outra formalidade, seguindo-se quanto ao mais, nomeadamente quanto à fixação e ao pagamento da justa indemnização, a tramitação prevista para os processos de expropriação litigiosa, aplicando-se o disposto no n.º 5 do artigo 20.º, com as necessárias adaptações.

2 - A entidade expropriante solicita ao presidente do tribunal da Relação do lugar do domicílio do expropriado a nomeação de um perito com formação adequada, para proceder à vistoria ad perpetuam rei memoriam, podendo sugerir nomes para o efeito.

3 - Os árbitros e o perito são livremente designados pelo presidente do tribunal da relação do lugar da situação do bem no momento de declaração de utilidade pública de entre indivíduos com a especialização adequada.

4 - A designação do perito envolve a autorização para este entrar no local onde se encontra o bem, acompanhado de representantes da entidade expropriante, a fim de proceder à vistoria ad perpetuam rei memoriam, se necessário com o auxílio de força policial.

5 - O auto de vistoria ad perpetuam rei memoriam descreve o bem com a necessária minúcia.

6 - A entidade expropriante poderá recorrer ao auxílio de força policial para tomar posse do bem.

7 - É competente para conhecer do recurso da arbitragem o tribunal da comarca do domicílio ou da sede do expropriado.”

¹⁶ Cfr. COSTA, Salvador da, **op. cit.**, p. 18 e 489-494.

¹⁷ Como refere **JOSÉ OSVALDO GOMES**, “o elemento essencial do conceito reside numa privação singular resultante de ataque (Eingriff), uma ablação, numa amputação de um direito real sobre um imóvel concreto, pois como refere Guido Landi, expropriar significa etimologicamente tirar a propriedade, referindo-se o acto ablatório ao direito de propriedade e não à detenção material.” (v. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 7; Cfr. ASCENSÃO, José de Oliveira – **Direito Civil, Reais**. 5.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000, p. 222-223, FERNANDES, Luís A. Carvalho, **op. cit.**, p. 202-204 e LIMA, Pires de; VARELA, Antunes, anot. – **Código Civil Anotado**. 2.ª ed. reimpressão. Coimbra: Coimbra Editora, 1987, Vol. III, p. 94).

¹⁸ V. FERREIRA, João Pedro de Melo, anot. – **Código das Expropriações Anotado**. 3.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2005, p.13-14.

Durante os primeiros séculos do Reino de Portugal, o poder de expropriar era da titularidade dos reis, não existindo qualquer legislação que o regulasse, sendo determinado por decisão régia, desde que por interesse público.¹⁹

Reconhecida a função social da propriedade privada, passou-se no moderno Estado de Direito a considerar as expropriações lícitas e legais, desde que inseridas num quadro jurídico de garantias e mediante o pagamento de indemnização ao expropriado.

No moderno Estado Social de Direito, foi então concedida uma maior densidade jurídica ao conceito e procedeu-se a um aumento progressivo das garantias do particular, *maxime*, face à primazia do princípio da legalidade que passou a orientar toda a actividade administrativa.²⁰

O Direito Expropriativo tornou-se assim num dos domínios de maior importância do Direito Administrativo, sendo que na generalidade, encontre as suas raízes no Direito Constitucional, onde o direito de propriedade privada é garantido e reconhecido como um Direito fundamental dos cidadãos.²¹

O direito de propriedade é considerado hoje pelos ordenamentos jurídicos inspirados pela concepção do Estado de Direito Democrático como um direito pessoal (não apenas económico, como o faz o art. 62º da CRP), originário do direito material.

Nesta linha, um setor vasto da doutrina entende-o como um princípio geral do Direito, que se impõe perante as próprias Constituições.

Do regime definido pelo Direito moderno das Expropriações e pelo atual regime administrativo da propriedade privada, extrai-se desde logo um princípio básico: a função social da propriedade legitima a expropriação e torna-a lícita, não dispensando contudo todas as garantias emergentes do próprio regime jurídico do conceito de expropriação, *maxime*, o direito a uma justa indemnização.

Como ato lícito a expropriação é estudada hoje, antes de mais, no âmbito do Direito Administrativo e da responsabilidade extra-contratual da Administração Pública.

¹⁹ Cfr. COSTA, Salvador da, **op. cit.**, p. 7.

²⁰ V. FERREIRA, João Pedro de Melo, **op. cit.**, p. 16-19.

²¹ Cfr., FERNANDES, P. José; QUEIRÓ, Afonso – **Dicionário da Administração Pública**. Lisboa: [S.E.], 1991, Vol. IV, p. 306-307.

3. Objeto e sujeitos da expropriação

3.1. Objeto da expropriação

Nos termos do art. 1º do CE, a expropriação por utilidade pública tem por objeto bens imóveis e os direitos a eles inerentes, mediante o pagamento contemporâneo de uma justa indemnização.²²

Este normativo decompõe assim o objeto da expropriação em:

- “bens imóveis” – segmento que contempla o direito de propriedade sobre coisas imóveis que é subtraído com a expropriação²³; e
- “direitos a eles inerentes” – segmento que contempla situações expropriativas de direitos reais mas também direitos não reais e inerentes aos imóveis.

Em todo o caso, a expropriação tem assim que ter por objeto bens imóveis (ou direitos a eles inerentes) privados ou pertencentes ao domínio privado das pessoas coletivas, não podendo a expropriação versar sobre bens do domínio público de pessoas coletivas de direito público.²⁴

²² Como ensina **FERNANDO ALVES CORREIA**:

“ Quando o artigo 1.º do CE fala em “bens imóveis”, quer referir-se à subtracção do direito de propriedade que incide sobre tais bens. Quando, ao invés, utiliza a expressão “direitos a eles inerentes”, quer significar, antes de tudo, 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 (v.g. 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)” (v. **CORREIA**, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. II, p. 167; Cfr. **GOMES**, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 51-52 e **COSTA**, Salvador da, **op. cit.**, p.18).

²³ O art. 1º do CE refere-se a bens imóveis para designar o direito de propriedade sobre imóveis, que o artigo 204.º do C. Civil identifica nos seguintes termos:

“1. São coisas imóveis:

- a) Os prédios rústicos e urbanos;
- b) As águas;
- c) As árvores, os arbustos e os frutos naturais, enquanto estiverem ligados ao solo;
- d) Os direitos inerentes aos imóveis mencionados nas alíneas anteriores;
- e) As partes integrantes dos prédios rústicos e urbanos.

2. Entende-se por prédio rústico uma parte delimitada do solo e as construções nele existentes que não tenham autonomia económica, e por prédio urbano qualquer edifício incorporado no solo, com os terrenos que lhe sirvam de logradouro.

3. É parte integrante toda a coisa móvel ligada materialmente ao prédio com carácter de permanência.”

Neste sentido, **SALVADOR DA COSTA** refere que “o objecto mediato da expropriação envolve, pois, em regra, os bens imóveis – os prédios, as árvores, as águas e os direitos que lhe sejam inerentes, isto é, que incidam sobre eles, bem como as partes integrantes daqueles prédios rústicos e urbanos (artigo 204º, nº 1, do Código Civil)” (v. **COSTA**, Salvador da, **op. cit.**, p. 18).

²⁴ **FERNANDO ALVES CORREIA** esclarece que:

“ Significa isto 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 objecto bens do domínio público de pessoas colectivas de direito público.

Recaindo a expropriação sobre o direito de propriedade sobre bens imóveis, os “direitos a eles inerentes” extinguem-se (no caso especial do arrendamento, caducam), ficando a coisa objeto de expropriação livre de quaisquer direitos reais, obrigacionais, ónus, encargos ou limitações que sobre ela incidam, contra a respetiva indemnização a entregar diretamente aos titulares dos mesmos (v. arts. 9º e 30º a 32º do CE).²⁵

Registe-se neste particular que tais direitos são susceptíveis de expropriação independentemente da subtração da coisa a que se referem ou oneram.

Por um lado, pode suceder que a entidade ou sujeito que procede à expropriação seja já proprietário do imóvel e este esteja onerado com direitos reais ou obrigacionais (v.g. o senhorio que expropria o direito de arrendamento de um locatário para poder aplicar o imóvel a fins de utilidade pública) caso em que a expropriação tem por objeto os direitos que oneram a propriedade.

Neste caso, o processo expropriativo dirige-se apenas e tão só à subtração do direito real ou obrigacional que incide sobre a coisa.

Todavia, em certas circunstâncias, pode haver necessidade de afectar bens do domínio público de um ente público territorial, por exemplo de um município, a um outro fim de utilidade pública mais premente, v.g., a construção pelo Estado de um importante equipamento público numa praça pública de uma determinada cidade. É esta a razão pela qual o artigo 6.º do CE, sob e epígrafe “afecção dos bens do domínio público”, prevê, no seu n.º 1, que “as pessoas colectivas de direito público têm direito a ser compensadas, em dinheiro ou em espécie, como melhor convier aos fins públicos em causa, dos prejuízos efectivos, que resultarem da afectação definitiva dos seus bens de domínio público a outros fins de domínio público” (v. CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. II, p. 130 e segs.; Cfr. Sobre esta matéria CAETANO, Marcello – **Manual de Direito Administrativo**. 9.ª ed., 10.ª reimpressão. Coimbra: Almedina Coimbra, 1980, Vol. II, p. 1031-1032).

²⁵ Como escreve **JOSÉ OSVALDO GOMES**:

“ Na verdade, a expropriação implica a extinção de todos os direitos, ónus, encargos e limitações dos bens imóveis expropriados.

Em primeiro lugar, ela implica a extinção de todos os direitos de propriedade e dos direitos reais menores regulados nos artigos 1349.º e seguintes do Código Civil, referindo o artigo 1310.º deste diploma legal que, havendo expropriação por utilidade pública ou particular ou requisição de bens, é sempre devida a indemnização adequada ao proprietário e aos titulares de outros direitos reais afectados.

A expropriação determina a extinção do direito de superfície (v. artigos 1536.º, n.º 1, alínea f) e 1542.º do Código Civil), do usufruto (v. artigo 1480.º, n.º 2 do Código Civil) e do uso e habitação (v. artigos 1480.º e 1485.º do mesmo Código, que remete para o regime do usufruto).

No tocante às servidões, vale a regra da sua extinção, mas elas poderão manter-se no caso de serem compatíveis com o fim visado pela expropriação.

Na verdade, e como referem Pires de Lima e Antunes Varela, pode ser compatível com a expropriação, por exemplo, uma servidão de passagem, ou uma servidão negativa, como a *servitus altius non tollendi*, se ao uso público do prédio não interessarem as vistas, a passagem ou o alteamento.

De acordo com os artigos 1051.º, alínea g), 1115.º e 1119.º do Código Civil, o contrato de locação caduca no caso de expropriação por utilidade pública, a não ser que esta se compadeça com a subsistência do contrato.

Em segundo lugar, havendo expropriação de imóveis hipotecados ou onerados com privilégios imobiliários, as garantias dos credores hipotecários ou dos credores privilegiados passam a incidir sobre a indemnização, pelo que o beneficiário da expropriação não se libera pelo cumprimento da sua obrigação com prejuízo dos direitos dos referidos credores (v. artigos 692.º e 753.º do Código Civil).

Destes normativos resulta que também os direitos reais de garantia se extinguem com a expropriação dos bens imóveis onerados.” (v. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 7; cfr OLIVEIRA, Luís Perestrelo de, **op. cit.**, p. 18-19 e FERREIRA, João Pedro de Melo, **op. cit.**, 2005, p. 58).

Por outro lado, através da expropriação, podem constituir-se direitos limitados sobre a coisa, designadamente, servidões prediais, direitos de superfície ou servidões administrativas. (cfr. art. 8º do CE).²⁶

Estas situações encontram total acolhimento no CE [art. 30º/6 (expropriação sobre o arrendamento), art. 32º (expropriação de direitos diversos da propriedade plena)], de onde extraímos que o objeto da expropriação pode recair sobre direitos que incidem sobre a coisa a expropriar.²⁷

Como também referimos anteriormente, apesar de a expropriação versar apenas sobre imóveis e a direitos a eles inerentes, ela pode ainda ser estendida a outros bens que não imóveis (bens móveis).

Este último caso surge no próprio art. 91º do CE, no qual se prevê um procedimento expropriativo com especificidades que tenha por objeto bens móveis materiais, nos casos em que a própria Lei autoriza a sua expropriação.²⁸

Face ao alargamento do conceito de expropriação a que atrás aludimos, podemos constatar que a mesma pode assim ter por objeto quaisquer direitos privados de valor patrimonial.²⁹

3.2. *Sujeitos da expropriação*

No âmbito das expropriações em sentido clássico, podemos encontrar três sujeitos da relação jurídica expropriativa: o expropriante ou titular do *jus expropriandi*, o expropriado e o beneficiário da expropriação, sobre o qual recai a obrigação de indemnização.³⁰

Analiseemos cada um deles.

²⁶ Cfr. CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. II, p. 173-175.

²⁷ Como refere **JOSÉ OSVALDO GOMES**, “os direitos reais menores podem constituir objecto primário ou directo da expropriação, pois, por um lado, trata-se de direitos inerentes a bens imóveis (v. artigo 1.º do CE 91) e, por outro, o artigo 31.º regula a indemnização devida pela expropriação de direitos diversos de propriedade plena, a qual será determinada de harmonia com critérios fixados para aquela propriedade, na parte em que forem aplicáveis.” (v. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 29).

²⁸ Cfr. a título de exemplo, art. 91º da Lei n.º 107/2001, de 08/09 (Lei de Bases da Política e do Regime de Protecção e Valorização do Património Cultural) e arts. 70º a 73º da Lei 47/2004, de 19/08 (Lei Quadro dos Museus).

²⁹ V. CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. II, p. 176-177.

³⁰ V. CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. II, p. 178.

3.2.1. As entidades expropriantes

As *entidades expropriantes* (titulares do *jus expropriandi*) são as entidades públicas ou sujeitos de direito público territoriais a quem compete proferir o ato administrativo expropriativo – a DUP.

Trata-se do sujeito da relação expropriativa com competência para praticar o ato que declara a utilidade pública da expropriação ou que assim concretiza a DUP, que resulta da lei ou de regulamento.³¹

No caso das expropriações por utilidade pública, apenas os entes públicos territoriais podem ser sujeitos ativos do ato de declaração de utilidade pública. Os entes públicos não territoriais e os entes particulares apenas podem ser beneficiários desse poder.³²

A competência administrativa é definida por lei ou regulamento (v. art. 29º/1 do CPA), pelo que a determinação das entidades com poderes para a prática do ato de declaração de utilidade pública legitimada pelo art. 62º da CRP terá de ser aferida de acordo com os normativos aplicáveis quanto a esta matéria e tem de fundar-se em causa de utilidade pública, compreendida nas atribuições³³ do beneficiário da expropriação.³⁴

³¹ Cfr. COITO, Anabela – Expropriação por Utilidade Pública. In OLIVEIRA, Fernanda Paula - **Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território – Estudos**. 1.ª ed., 1.ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2012, Vol. II, p. 544.

³² Cfr. CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. II, p. 178, GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 118 e AMORIM, João Pacheco de, Da Tutela Jurídica dos Titulares de Interesses Legalmente Protegidos – **Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto**, Ano V. [S.L.]: Coimbra Editora, 2008, p. 74.

³³ Como ensina FREITAS DO AMARAL:

“ As pessoas colectivas existem para prosseguir determinados fins. Os fins das pessoas colectivas chamam-se *atribuições*.

«Atribuições» são, por conseguinte, os fins ou interesses que a lei incumbe as pessoas colectivas públicas de prosseguir.

Para o fazerem, as pessoas colectivas públicas precisam de poderes – são os chamados *poderes funcionais*. Ao conjunto dos poderes funcionais chamamos *competência*.

«Competência é, assim, o conjunto de poderes funcionais que a lei confere para a prossecução das atribuições das pessoas colectivas públicas.

Em princípio e na maior parte dos casos, nas pessoas colectivas públicas as atribuições referem-se à pessoa colectiva em si mesma, enquanto a competência se reporta aos órgãos. A lei especificará, portanto, as *atribuições de cada pessoa colectiva* e, noutro plano, a *competência de cada órgão*”. (cfr. AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de Direito Administrativo**. 2.ª ed.. Coimbra: Almedina, 2001, Vol. I, p. 605;

³⁴ Neste sentido, JOSÉ OSVALDO GOMES escreve que:

“ Os bens imóveis e direitos a eles inerentes podem ser expropriados por causa de utilidade pública compreendida nas atribuições ou fins do beneficiário da expropriação legalmente fixados. (...)

O interesse público prosseguido pela expropriação tem de integrar-se nas atribuições ou fins do seu beneficiário e corresponder ao exercício de poderes legalmente conferidos aos seus órgãos. (...)

Ora, a norma concreta sobre esta matéria está prevista no art. 14º do CE³⁵, nos termos do qual são competentes as seguintes entidades públicas territoriais para a prolação do ato de declaração de utilidade pública:

- O Estado, cabendo a DUP ao Ministro responsável pela apreciação final do processo ou, nos casos em que não seja possível determinar o departamento a quem compete a apreciação final do processo, ao Primeiro-Ministro (de acordo com a acção coordenadora e orientadora da acção de todos os Ministros que a CRP lhe atribui no art. 201º/1³⁶, o qual pode delegar no ministro responsável pelo ordenamento do território (cfr. art. 14º/1 e 6 do CE; cfr. art. 201º/a) da CRP)³⁷;

Daqui decorre que ao aprovar a proposta de expropriação e ao proferir a declaração de utilidade pública os órgãos administrativos devem, antes do mais, prosseguir as atribuições da pessoa colectiva ou do ministério em que se integram. (...)

Quando apuramos se o acto cabe nas atribuições do ministério ou da pessoa colectiva pública em que o órgão se integra, não estamos a questionar sobre a titularidade da competência em razão da matéria.

Na verdade, esta tem que ver com a repartição de poderes entre órgãos da mesma pessoa colectiva, ou ministério, podendo a este propósito falar-se em incompetência em razão da matéria geradora de anulabilidade (v. artigo 135.º e 136.º do CPA).

Quando um órgão pratica actos estranhos às atribuições dos ministérios ou das pessoas colectivas públicas em que se integra haverá falta de atribuições e consequente nulidade desses actos (v. artigo 133.º, n.º 2, alínea b) do CPA).” (cfr. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 118-119 e 309).

³⁵ O atual artigo 14º do CE estabelece o seguinte:

“ 1 - Salvo nos casos previstos no número seguinte, é da competência do ministro a cujo departamento compete a apreciação final do processo:

- a) A declaração de utilidade pública da expropriação dos bens imóveis e direitos a eles inerentes;
- b) A declaração de utilidade pública do resgate, não prevista nos respectivos contratos, das concessões ou privilégios outorgados para a exploração de obras ou serviços de utilidade pública e ainda da expropriação dos bens ou direitos a eles relativos referidos no artigo 7.º

2 - A competência para a declaração de utilidade pública das expropriações da iniciativa da administração local autárquica, para efeitos de concretização de plano de urbanização ou plano de pormenor eficaz, é da respectiva assembleia municipal.

3 - A deliberação da assembleia municipal prevista no número anterior deverá ser tomada por maioria dos membros em efectividade de funções.

4 - A deliberação referida no número anterior é comunicada ao membro do Governo responsável pela área da administração local.

5 - O reconhecimento do interesse público requerido pelas empresas e a declaração de utilidade pública da expropriação dos imóveis necessários à instalação, ampliação, reorganização ou reconversão das suas unidades industriais ou dos respectivos acessos é da competência do ministro a cujo departamento compete a apreciação final do processo.

6 - Nos casos em que não seja possível determinar o departamento a que compete a apreciação final do processo ou que não sejam abrangidos pelo disposto nos números anteriores é competente o Primeiro-Ministro, com a faculdade de delegar no ministro responsável pelo ordenamento do território.”

³⁶ Cfr. OLIVEIRA, Luís Perestrelo de, **op. cit.**, p. 72 e COSTA, Salvador da, **op. cit.**, p. 101.

³⁷ Na esteira de **JOÃO PACHECO DE AMORIM**, “o mesmo é dizer, ao ministro a cujas atribuições se reconduzam os fins de utilidade pública que justificam a expropriação. (...)

Caso não seja possível por qualquer razão (por exemplo, em hipótese de conflito positivo ou negativo de competências) a recondução dos ditos fins a uma específica «pasta» ministerial, ao Primeiro-Ministro ou ao ministro em quem aquele entenda delegar esta competência” (cfr. AMORIM, João Pacheco de, **op. cit.**, p. 74).

O Ministro pode, por seu turno, e de acordo com o regime da delegação de poderes consagrado nos arts. 35º e segs. do CPA, “delegar essa competência nalgum dos respectivos secretários de Estado” (cfr. COSTA, Salvador da, **op. cit.**, p. 97).

- As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira quanto a bens de particulares ou de autarquias locais, cabendo a DUP da expropriação ao Governo Regional, sob a forma de resolução, a publicar no boletim oficial da Região e cabendo a declaração de utilidade pública da expropriação de bens da administração central e necessárias obras de iniciativa do Estado ou de serviços dependentes do Governo da República ao Representante da República mediante publicação na 2.º Série do *Diário da República* (v. art. 90º/1 e 2 do CE); e
- Municípios, cabendo a DUP de expropriações de iniciativa da Administração Local autárquica à assembleia municipal por maioria dos membros em efetividade de funções, tendo em vista a concretização de plano de urbanização ou plano de pormenor eficaz (cfr. art. 14º/2/3 e 4 do CE).³⁸

A competência administrativa que, como vimos, é definida por lei ou regulamento, é irrenunciável e inalienável, pelo que se um órgão praticar um ato de declaração de utilidade pública estranho às atribuições dos ministérios ou das pessoas colectivas públicas em que se integra, o ato em causa estará ferido de nulidade (v. art. 133º/2/b) do CPA; cfr. art. 135º do CPA).³⁹

3.2.2. O expropriado

O *Expropriado* é o titular da posição jurídica de valor patrimonial (o proprietário dos bens ou o titular dos direitos a eles inerentes) que é sacrificado pelo ato expropriativo, e que, por isso, suporta um dano.

³⁸ Registe-se neste aspeto que, como adverte **JOÃO PACHECO DE AMORIM**, “as juntas de freguesia (assim como os serviços autónomos e as empresas municipais que integram a administração indirecta de cada município) têm legitimidade para requerer directamente a expropriação à assembleia Municipal” (v. AMORIM, João Pacheco de, **op. cit.**, p.76, nota 10; cfr. sobre esta matéria, OLIVEIRA, Luís Perestrelo de, **op. cit.**, p. 71).

³⁹ Cfr. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 317.

Quanto ao regime do artigo 133º e segs. do CPA, **JOSÉ MANUEL SANTOS BOTELHO, AMÉRICO PIRES ESTEVES e JOSÉ CÂNDIDO DE PINHO** escreveram o seguinte:

“ O preceito reporta-se ao vício de incompetência por falta de atribuições ou como também se denomina “incompetência absoluta”.

Este vício surgirá, em regra, sempre que um órgão da Administração pratica um acto fora das atribuições da pessoa colectiva em que se insere. (...)

Quanto à incompetência relativa, ela surgirá quando um órgão de uma pessoa colectiva pratica um acto que está fora da sua competência, mas que pertence à competência de um outro órgão da mesma pessoa colectiva. (...)

A incompetência relativa gera a anulação do acto dela inquinada.” (cfr. BOTELHO, José Manuel Santos; ESTEVES, Américo J. Pires; PINHO, José Cândido de, anot. – **Código do Procedimento Administrativo Anotado**. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2000, p. 702 e 738.

Ele é, assim, o beneficiário da indemnização (v. art. 62º/1 da CRP).

De acordo com o CE, dois tipos de beneficiários ou interessados na indemnização são configuráveis.

Num primeiro plano, nas expropriações que tenham por objeto bens imóveis, são beneficiários ou interessados na indemnização não só o proprietário do bem imóvel mas também os titulares de direitos reais menores sobre o prédio expropriado, designadamente, usufrutuários, usuários ou moradores usuários, superficiários, titulares de servidões prediais, ou de direitos reais de habitação periódica (v. arts. 9º e 40 do CE; cfr. arts. 1439º, 1484º, 1524º e 1543º do C. Civil e DL 275/93, de 05/08).⁴⁰

Num segundo plano, são beneficiários da indemnização os titulares de ónus sobre o bem a expropriar (v. art. 9º do CE).⁴¹

⁴⁰ Cfr. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 28; cfr. COSTA, Salvador da, **op. cit.**, p. 243-244.

⁴¹ O art. 9º do CE, sob a epígrafe “conceito de interessados”, estabelece:

- “ 1 - Para os fins deste Código, consideram-se interessados, além do expropriado, os titulares de qualquer direito real ou ónus sobre o bem a expropriar e os arrendatários de prédios rústicos ou urbanos.
2 - O arrendatário habitacional de prédio urbano só é interessado, nessa qualidade, quando prescindir de realojamento equivalente, adequado às suas necessidades e às daqueles que com ele vivam em economia comum à data da declaração de utilidade pública.
3 - São tidos por interessados os que no registo predial, na matriz ou em títulos bastantes de prova que exibam figurem como titulares dos direitos a que se referem os números anteriores ou, sempre que se trate de prédios omissos ou haja manifesta desactualização dos registos e das inscrições, aqueles que pública e notoriamente forem tidos como tais.”

Como se decidiu no douto Acórdão do Venerando STJ, de **2002.04.18**:

- “ Vem sendo entendimento unânime o de que os preceitos dos arts. 9º/1 e 3 e 40º/1, do Código das Expropriações, de natureza claramente processual, consagram o princípio da legitimidade aparente “*pelo que a expropriante pode dirigir-se às entidades constantes das respectivas inscrições prediais e fiscais, mesmo que estas não sejam as verdadeiras e actuais titulares dos direitos que incidem sobre o imóvel a expropriar*”, princípio de cuja consagração emerge, como corolários lógicos, que “*a não intervenção do verdadeiro titular dos direitos em causa não determina, em regra, a anulação dos actos já realizados*” e que “*se o verdadeiro titular do direito em causa só aparecer após o processo ter terminado, tendo a indemnização sido paga ao titular aparente, o verdadeiro titular só poderá demandar o titular aparente para reivindicar a indemnização recebida*” (v. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 2B957, relator Desembargador Araújo Barros, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (18.04.2002). Disponível em www.dgsi.pt.

Nesta linha, **JOSÉ OSVALDO GOMES** escreve ainda o seguinte:

- “ O beneficiário da expropriação, expropriado e demais interessados a que se refere o art. 9º são, em princípio, as únicas entidades com legitimidade para intervir nesta fase (...).
No entanto, valendo no processo expropriativo o princípio da legitimidade aparente, quaisquer outras pessoas que demonstrem interesse no processo serão admitidas a intervir neste na fase em que ele se encontrar, não implicando tal intervenção repetição de quaisquer termos ou diligências (v. artigo 40º, n.º 2 do CE 91)” (v. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 376; cfr. COSTA, Salvador da, **op. cit.**, p. 64-66; cfr. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 072583, relator Conselheiro Campos Costa, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (20.12.1984). Disponível em www.dgsi.pt; **ACÓRDÃO**: Processo n.º 9830059, relator Desembargador João Bernardo, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (12.02.1998). Disponível em www.dgsi.pt; **ACÓRDÃO**: Processo n.º 9730650, relator Desembargador Norberto Brandão, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (19.06.1997). Disponível em www.dgsi.pt.

Do exposto resulta assim que a **legitimidade para intervir no processo expropriativo** não cabe apenas ao beneficiário da expropriação, ao proprietário do prédio expropriado e aos arrendatários, mas também aos demais interessados, nomeadamente os titulares de ónus sobre o prédio expropriado (v. arts. 9º e 40º do CE).

Neste particular, o termo ónus apresenta um alcance vasto, abrangendo os direitos reais de garantia e os demais ónus ou encargos inerentes aos bens expropriados e que podem não revestir a natureza de direitos reais.⁴²

Na verdade, nestas situações, existindo no imóvel expropriado, para além do direito de propriedade, quaisquer direitos reais menores, a indemnização é fixada de acordo com o valor real e corrente do bem e o seu montante global é distribuído de forma proporcional por todos os interessados, em função da duração e do respetivo conteúdo do direito de cada um deles (v. art. 9º e 32 do CE).⁴³

Nos casos de extinção por expropriação do usufruto, do uso e habitação, do direito de superfície e dos direitos reais de garantia, os direitos dos seus titulares passam a incidir diretamente sobre a indemnização devida (v. arts. 1490º, 1542º, 692º e 753º do C. Civil).

É que o nosso ordenamento jurídico não contempla a tese da dupla indemnização nestes casos, mas sim uma subrogação real sobre a indemnização global única, devendo o expropriante liquidar apenas e tão só uma indemnização global, a qual será distribuída entre os titulares de direitos inerentes aos bens imóveis objeto de expropriação.⁴⁴

Finalmente, o CE considera como beneficiários ou interessados na indemnização os arrendatários de prédios rústicos ou urbanos, prevendo normativos específicos regulatórios para a fixação da indemnização.

De acordo com o CE, o arrendamento para comércio, indústria ou exercício de profissão liberal, para habitação nos casos do art. 9º/2 (ou seja, quando prescindir de realojamento) bem como o rural são considerados encargos autónomos para efeitos de indemnização (v. arts. 9º e 30º do CE).

Aqui, estamos perante uma relação jurídica autónoma, devendo, nos termos dos referidos normativos, proceder-se ao cálculo da indemnização autónoma devida aos referidos beneficiários ou interessados, tendo em vista o ressarcimento dos prejuízos decorrentes da caducidade do arrendamento em consequência da expropriação do prédio.

⁴² V. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 28.

⁴³ Cfr. CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. II, p. 183; neste sentido, OLIVEIRA, Luís Perestrelo de, **op. cit.**, p. 112.

⁴⁴ Neste sentido, GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 29.

A indemnização a eles destinada não sai do valor do imóvel, mas antes acresce ao seu valor.⁴⁵

Note-se que a expropriação do imóvel nem sempre implica a caducidade do direito de arrendamento, podendo suceder que o mesmo subsista (v. art. 1051º/1/f) do C. Civil)⁴⁶ e que o arrendatário habitacional obrigado a desocupar o imóvel em consequência da caducidade do arrendamento não tenha direito a qualquer indemnização, se optar por realojamento equivalente, adequado às suas necessidades e às necessidades dos que com ele vivam em economia comum à data da DUP (v. art. 9º/2 e 30º/2 do CE).⁴⁷

3.2.3. O beneficiário da expropriação

O *beneficiário da expropriação* é a entidade em proveito da qual é realizada a expropriação e sobre a qual recai assim a obrigação de indemnização.

Os entes públicos territoriais a quem, como vimos, o CE determina como competentes para a DUP (Estado, Região Autónoma dos Açores e Madeira e municípios), para além de entidades expropriantes (titulares do *ius expropriandi*) podem também eles ser *beneficiários da expropriação*.⁴⁸

⁴⁵ Cfr. Idem, **op. cit.**, p. 29 e CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. II, p. 184.

De acordo com o Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de **2002.06.25**:

“ O sentido da qualificação do arrendamento como um encargo autónomo (...) é tornar claro que não afecta o valor da indemnização devida ao proprietário” (v. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 0220506, relator Desembargador Luís de Barros, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (25.06.2002). Disponível em www.dgsi.pt; cfr. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 9330854, relator Desembargador Correia de Paiva, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (05.07.1993). Disponível em www.dgsi.pt).

⁴⁶ A expropriação só implica a caducidade do arrendamento quando não se compadeça com a subsistência deste último (cfr. COSTA, Salvador da, **op. cit.**, p. 63).

⁴⁷ Cfr. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 29 e OLIVEIRA, Luís Perestrelo de, **op. cit.**, p. 48 e 107.

⁴⁸ **JOÃO PACHECO DE AMORIM**, utilizando terminologias diferentes para os sujeitos, adverte acertadamente o seguinte sobre esta matéria:

“ *Entidade competente para a declaração de utilidade pública* é o órgão da Administração a quem compete proferir o acto administrativo expropriativo, ou seja, a Declaração de Utilidade Pública (DUP).(...)

Entidade expropriante é aquela a quem cabe a decisão de promover (ou não) o procedimento expropriativo, com vista à realização dos fins de utilidade pública justificativos da expropriação a empreender – competindo-lhe designadamente dar início ao referido procedimento através da resolução de expropriar (que nos termos do n.º 1 do art. 10.º do CE é a resolução fundamentada de requerer à entidade competente para a declaração de utilidade pública que emita esta declaração). (...)

Entidade beneficiária da expropriação é a entidade a favor de quem irá ser realizada a adjudicação dos terrenos expropriados.

Com efeito, através da actividade administrativa expropriativa visam as entidades expropriantes beneficiar elas próprias de uma “situação de vantagem sobre posições jurídico-patrimoniais” (caso em que serão elas as entidades beneficiárias) ou então cometer a outrem esse benefício (verificando-se nesse caso uma disjunção entre expropriante e beneficiário da expropriação).

Em todo o caso, o número das entidades beneficiárias da expropriação é superior ao dos titulares do *ius expropriandi*.

Na verdade, podemos encontrar como entidades beneficiárias da expropriação pessoas colectivas públicas de natureza administrativa ou empresarial criadas pelo Estado, pelas Regiões Autónomas dos Açores e 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 (v. art. 19º do CE).⁴⁹

Além disso, de acordo com o art. 14º/5 do CE, não só as pessoas colectivas públicas podem ser beneficiárias da expropriação, podendo também sê-lo as entidades privadas, cumpridos que sejam os seguintes requisitos:

- 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 antes da DUP como de interesse público;
- A expropriação realizada em benefício dessas empresas só pode ter como objeto os imóveis necessários à instalação, ampliação, reorganização ou reconversão das suas unidades industriais ou dos respectivos acessos; e
- O ato de reconhecimento de interesse público das empresas e a DUP da expropriação são da competência do Ministro a cujo departamento compete a apreciação final do processo, a requerimento das mesmas.⁵⁰

Pode um único ente público reunir entre si as três qualidades que se acaba de referir (de expropriante, de emitente da DUP e de beneficiária); é o caso (aliás frequente) do Estado e dos Municípios, sempre que a iniciativa de requerer a expropriação parta respectivamente de um organismo não personalizado de um ministério (na hipótese do n.º 1 do art.º 14.º do CE) ou de um executivo municipal (na hipótese do n.º 2 do mesmo artigo), e a adjudicação e futura utilização dos terrenos para os fins que justificaram a expropriação se reporte também e ainda aos mesmos Estado ou município expropriantes.” (v. *idem*, **op. cit.** p. 74-75).

Nesta linha, decidiu-se no Acórdão do Venerando STA de **1997.09.30** que “ Quem expropria é o Estado e é ele que deve ser *considerado o sujeito activo da relação jurídica da expropriação, embora possa haver um terceiro beneficiário da expropriação*” (v. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 41939, relator Conselheiro São Pedro, do Supremo Tribunal Administrativo [em linha] (1997.09.30). Disponível em www.dgsi.pt).

⁴⁹ Cfr. sobre esta matéria, CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. II, p. 184-185.

⁵⁰ Como já advertia **JOSÉ OSVALDO GOMES**, “a lei exige que a entidade expropriante, antes de declarar a utilidade pública, reconheça o interesse público da empresa, cabendo aos respectivos estatutos designar o órgão competente para apresentar a proposta ao membro do governo com poderes para o efeito.” (cfr. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 31).

Quanto à aplicabilidade do art. 14º/5 do CE, **JOÃO PACHECO DE AMORIM** defende o seguinte:

“ Na verdade, por interpretação extensiva ou por analogia, e desde que (repita-se) tal constitua execução ou concretização de instrumentos de gestão territorial eficaz, deverá ser possível às empresas que se encontrem na situação do actual n.º 5 do art. 14.º do CE pedir às competentes autoridades municipais (e não ao Governo) o reconhecimento do interesse público municipal de um seu projecto de instalação, ampliação, reorganização ou reconversão de unidades industriais ou respectivos acessos, e requerer concomitantemente à respectiva assembleia municipal – em vez de o fazer ao ministro competente – a expropriação dos terrenos necessários para

Finalmente, em determinados casos, a lei atribui a determinadas entidades privadas o direito de requerer a DUP, sem prévio reconhecimento do seu interesse público, caso em que também estas serão beneficiárias da expropriação.⁵¹

Nos casos em que o beneficiário da expropriação não é a entidade expropriante, cabe àquele a obrigação de indemnização, apresentando-se o Estado como garante (v. art. 23º/6 do CE).

Se a expropriação beneficiar simultaneamente várias entidades, a responsabilidade indemnizatória é partilhada.⁵²

4. Natureza jurídica da expropriação por utilidade pública

A expropriação é a maior das restrições ao direito de propriedade privada que, através de uma privação forçada e perpétua, ataca esse direito, com fundamento em utilidade pública e mediante justa indemnização.⁵³

A expropriação por utilidade pública é assim de algum modo um meio de solução entre o carácter absoluto da propriedade privada e a necessidade de realizar fins sociais de interesse coletivo mediante a utilização de bens já apropriados, com a condição de o sujeito negativamente afetado ser justamente indemnizado por isso.⁵⁴

Classicamente, a expropriação era entendida como uma venda forçada, nos termos da qual se operava a transferência da propriedade do expropriado para o expropriante.

O Estado, no uso do seu *ius imperii* forçava a venda de bens para que os mesmos se destinassem a final a prosseguir um fim de utilidade pública.⁵⁵

Mais recentemente, **JOSÉ OLIVEIRA ASCENSÃO** definiu a natureza da expropriação como uma extinção de um direito ou direitos que recaíam sobre a coisa e a

o efeito. Ou então poderão as mesmas empresas pedir à respectiva Câmara Municipal que tome a iniciativa de requerer a expropriação de terrenos à Assembleia Municipal; o que importa é que, num ou noutro caso, aquelas figurarão (poderão figurar) formalmente, no final, como entidades beneficiárias.” (cfr. AMORIM, João Pacheco de, **op. cit.** p. 77.)

⁵¹ Cfr. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 32. e CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. II, p. 184-185.

⁵² Cfr. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 32.

⁵³ Cfr. MATA, Caeiro da – **O Direito de Propriedade e a Utilidade Pública das Expropriações**. Coimbra: Imprensa da Universidade, 1906, p. 63.

⁵⁴ Cfr. COSTA, Salvador da, **op. cit.**, p. 17 e CAETANO, Marcello – **Manual de Direito Administrativo**. 9.^a ed., 10.^a reimpressão. Coimbra: Almedina Coimbra, 1980, Vol. II, p. 1021.

⁵⁵ Cfr. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 37.

consequente constituição de um direito a favor do ente que tem a seu cargo a prossecução do fim de utilidade pública que a expropriação teve em vista.⁵⁶

De acordo com este entendimento, a expropriação não poderia assim ser considerada como uma venda forçada, dado que a mesma importa “a extinção definitiva do direito existente e a constituição de um novo direito”, não existindo por isso “uma sucessão ou transmissão do antigo ao novo titular, ao contrário do que se dá em consequência da venda”.⁵⁷

Em todo o caso e considerando o conceito de expropriação por utilidade pública já mencionado, acompanhamos o entendimento de que a expropriação por utilidade pública assume-se como um instituto jurídico público.⁵⁸

Na verdade, a expropriação por utilidade pública apresenta-se disciplinada através de princípios e normativos que permitem a prolação de atos e formalidades tendentes à declaração de utilidade pública e respetiva determinação da justa indemnização em cada caso.

Além disso, a expropriação por utilidade pública apresenta-se amplamente disciplinada por normas predominantemente de direito público.

A expropriação apresenta-se, em última análise, como uma das maiores manifestação de um poder de autoridade, exercido por uma autoridade pública tendo em vista a prossecução de um interesse público.

A sua caracterização como um instituto jurídico público, através do qual o Estado, no uso do seu *ius imperii*, procede à extinção de direitos que recaíam sobre o seu objeto e a sua

⁵⁶ Cfr. ASCENSÃO, José de Oliveira – **Direito Civil, Reais**. 5.^a ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000, p. 401.

⁵⁷ Cfr. ASCENSÃO, José de Oliveira, **op. cit.**, p. 402.

O mesmo autor precisa ainda que:

“ o carácter originário de uma aquisição não resulta apenas de esta atingir todos os direitos que porventura recaiam sobre a coisa, que for o seu objecto; resulta ainda de ao adquirente caber uma posição que é absolutamente independente da que cabia ao anterior titular. (...)

O expropriante precisa dos bens livres, para os afectar a uma utilização de prevalente interesse público. Por isso o direito resultante da expropriação não está inquinado por eventuais vícios do título precedente.

As excepções que beneficiarem terceiros não são oponíveis.

A aquisição é constitutiva e não translativa.

Por isso a expropriação vale mesmo que não seja dirigida contra o verdadeiro titular.

Este é um dos aspectos fundamentais da expropriação e que é genericamente aceite, embora não resulte categoricamente da lei.

Esta relativa irrelevância do titular verdadeiro mostra-nos também que estamos perante uma aquisição originária.

A situação real não é atingida, mas sim e apenas a indemnização” (cfr. Idem, **op. cit.**, p. 402-403).

⁵⁸ Cfr. neste sentido, GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 38; Cfr. AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de Direito Administrativo**. 2.^a ed.. Coimbra: Almedina, 2001, Vol. I, p. 345.

consequente constituição de direitos a favor do seu beneficiário para fins de utilidade pública, faz assim todo o sentido.⁵⁹

⁵⁹ A expropriação distingue-se assim quanto à sua natureza de outras figuras afins semelhantes e que com ela pode confundir-se, designadamente, do confisco, da nacionalização, da requisição, do resgate, das mutações dominiais e das expropriações de facto.

Assim:

- O *Confisco* ou apreensão define-se essencialmente como a apropriação pública de bens sem qualquer contrapartida ou indemnização para os titulares dos direitos afetados, que pode ser determinada por motivos políticos ou como uma consequência de uma violação penal ou administrativa (confisco-sanção);
- A *Nacionalização* define-se como uma apropriação pública de meios de produção e solos da titularidade de bens de propriedade privada e cujo escopo é uma atividade industrial ou comercial (empresas ou estabelecimentos compreendidas como uma universalidade de bens imóveis, móveis, direitos corpóreos, etc...), a favor do setor público, tendo em vista a sua gestão no interesse geral coletivo;
- A *requisição* define-se como uma apropriação temporária (com carácter transitório) de bens (móveis ou imóveis) ou serviços determinada por razões de interesse público, contra o pagamento de uma justa indemnização;
- O *resgate* pressupõe a existência de relações jurídicas singulares e define-se como um ato revogatório ou de denúncia de um contrato de concessão, tendo em vista a reversão dos bens e direitos concedidos contra o pagamento de justa indemnização;
- A *transferência dominial* define-se como um acto de desafetação de um bem do domínio público para o domínio privado ou deste para aquele dentro da mesma pessoa colectiva; e
- As *expropriações de facto* definem-se com atos ablativos de bens ou direitos através de operações materiais destituídas de qualquer fundamento legal válido, podendo suceder quando inexiste ato de declaração de utilidade pública ou que este seja ineficaz ou que na sua essência não abranja os bens ou direitos que acabaram por ser afetados. Trata-se da chamada via de facto.

Sobre estas matérias, veja-se CAETANO, Marcello – **Manual de Direito Administrativo**. 9.^a ed., 10.^a reimpressão. Coimbra: Almedina Coimbra, 1980, Vol. I, p. 891 e segs. e 953 e segs. e Vol. II, p. 1023 e segs.; v. CORREIA, Fernando Alves – As Garantias do Particular na Expropriação por Utilidade Pública, **Separata do volume XXIII do Suplemento ao Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**. Coimbra: Almedina, 1982, p. 59 e segs., GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 38 e segs. e FERNANDES, Luís A. Carvalho, **op. cit.**, p. 204 e segs.

CAPÍTULO II

DIREITOS E PRINCIPIOS FUNDAMENTAIS

5. O direito de propriedade privada

No âmbito da expropriação por utilidade pública, há um conjunto de direitos e princípios fundamentais que são postos em relevo e constituem verdadeiros *fios condutores*, *maxime*, tendo em vista a fixação da justa indemnização a atribuir aos expropriados.

Analisemos alguns desses direitos e princípios fundamentais.

5.1. Delimitação

Na velha concepção clássica do direito de propriedade, era considerado que sem direito de propriedade não havia liberdade e que aquele era um dos expoentes máximos da dignidade e liberdade humana, apresentando-se como absoluto, individual e exclusivo, que conferia ao seu titular o poder máximo de usar e fruir a coisa, na realização dos seus próprios interesses particulares, via esta que, por sua vez, salvaguardava por via indireta a realização do interesse coletivo.⁶⁰

O direito de propriedade era visto como um importante veículo para o desempenho pessoal e subjetivo e era considerado inerente à própria pessoa humana.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 proclama esta ideia de propriedade individual como um direito natural a par da liberdade, afirmando expressamente no seu art. 17º que “a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indemnização.”

A velha concepção clássica da propriedade, o *jus fruendi et abutendi* individualista e liberal, foi, nomeadamente no século passado, cedendo o passo a uma concepção nova daquele direito, em que avulta a sua função social que sujeita aquele, no âmbito da lei, a restrições exigidas pelo interesse público e pelo equilíbrio e conservação da coletividade.

⁶⁰ Cfr. sobre esta matéria, CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. I, p. 896; cfr. ASCENSÃO, José de Oliveira – **Direito Civil, Reais**. 5.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000, p. 190 e segs. e FERNANDES, Luís A. Carvalho, **op. cit.**, p. 195 e segs.

A conceção do direito de propriedade como um direito absoluto foi contudo ultrapassada, aceitando-se que aquele está assim sujeito a limites definidos por uma função social ou vinculação social, resultante da lei.⁶¹

Atualmente, o direito de propriedade está de facto sujeito a várias restrições ou limites, designadamente, obrigações e ónus resultantes de relações de vizinhança ou impostos por razões de interesse público.⁶²

Vejamos assim o direito de propriedade privada no contexto das expropriações por utilidade pública.

5.2. O direito de propriedade privada no ordenamento jurídico

5.2.1. O direito de propriedade privada constitucionalmente consagrado não beneficia de uma garantia em termos absolutos, havendo de conter-se dentro dos limites e nos termos definidos no texto constitucional.⁶³

O art. 62º/1 da CRP estatui que "a todos é garantido o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte, **nos termos da Constituição**", mas daqui não se pode inferir que este direito só esteja garantido dentro dos limites e nas condições constantes das normas e princípios constitucionais⁶⁴, devendo considerar-se também as demais normas de direito comum que regulam a constituição, modificação e garantia daquele direito.

Nos termos do referido normativo constitucional, a todos é garantido assim o direito de propriedade privada, sendo que a expropriação deste direito só pode ser efetuada com base “na lei” e mediante o “pagamento de justa indemnização”.

⁶¹ Cfr. CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. I, p. 810 e segs.; cfr. FERNANDES, Luís A. Carvalho, **op. cit.**, p. 196 e segs. e GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 89 e segs.

⁶² Cfr. MESQUITA, Manuel Henriques – **Obrigações e Ónus Reais**. 3.ª ed. reimpressão. Coimbra: Almedina, 2003, p. 265 e segs.

⁶³ **ACÓRDÃO**: N.º 866/96, Processo n.º 3/94, relator Conselheiro Monteiro Dinis, do Tribunal Constitucional [em linha] (04.07.1996). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

⁶⁴ Neste sentido, e como adverte **JORGE MIRANDA**, "há uma garantia institucional da propriedade no sentido de que seria inconstitucional a lei ordinária reduzir o direito das pessoas sobre as coisas ao usufruto ou a outros direitos reais menores; a lei civil tem de conter um direito de propriedade como feixe de poderes de uso, fruição e disposição que lhe são inerentes na tradição jurídica e cultural do nosso país (artigo 2167º do Código Civil de 1867 e artigo 1305º do Código de 1966)" (cfr. MIRANDA, Jorge - **Manual de Direito Constitucional**. Coimbra: Coimbra Editora, 1988, Tomo IV, p. 435).

Como acentua **JORGE MIRANDA**⁶⁵, “(n)aquilo que representa de espaço de autonomia perante o Estado, o direito de propriedade reconduz-se (...) a um direito de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias». E, na medida em que é garantido pela Constituição, compartilha do regime específico dos direitos, liberdades e garantias (v. artigo 17º da Constituição da República Portuguesa)⁶⁶: aplicabilidade directa; vinculação de entidades públicas e privadas; e regime das leis restritivas.⁶⁷ A garantia constitucional da propriedade representa assim “uma garantia substancial, que se não satisfaz com a incolumidade formal da propriedade.”⁶⁸

Esta opção constitucional pela integração sistemática do direito de propriedade privada no título dos Direitos e Deveres Económicos, Sociais e Culturais não lhe retirou contudo a sua dimensão fundamental de liberdade e, por isso, ao direito de propriedade privada é unanimemente reconhecido pela nossa doutrina e jurisprudência constitucional, a sua natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias, gozando o mesmo do regime dos Direitos, Liberdades e Garantias.

O direito de propriedade privada, consagrado no art. 62º/1 da CRP como um direito económico, integra assim um direito fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, pelo que se lhe estende o regime material destes, nomeadamente o que resulta do art. 18º, *ex vi* do disposto no art. 17º da CRP.⁶⁹

⁶⁵ Cfr. MIRANDA, Jorge - **Manual de Direito Constitucional**. 3.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000, Tomo IV, p. 522-532.

Acentuando um nível de protecção superior da propriedade pela CRP face à média dos países em situação semelhante veja-se ASCENSÃO, José Oliveira de, *Reprivatização e Direitos dos Ex-titulares das Empresas Nacionalizadas – Separada da Revista da Ordem dos Advogados*. [S.L]: Ordem dos Advogados, 1991, nº 51, I, p. 348.

⁶⁶ V. MOREIRA, Vital; CANOTILHO, J. J., anot. – **Constituição da República Anotada**. 3.ª ed. Coimbra: Coimbra, 1993, p. 334.

⁶⁷ V. CANOTILHO, J. J. Gomes – **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2.ª ed. Coimbra: Almedina, 1998, p. 412-432.

⁶⁸ Cfr. ASCENSÃO, José de Oliveira - *Expropriações e Direitos Privados – Estudos sobre Expropriações e Nacionalização*. [S.L.]: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1989, p. 55-106.

⁶⁹ V. MIRANDA, Jorge - **Manual de Direito Constitucional**. Coimbra: Coimbra Editora, 1988, Tomo IV, p. 434; Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes – **Direito Constitucional**. 5.ª ed. Coimbra: Almedina, 1991, p. 548, MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, anot. – **Constituição Portuguesa Anotada**. Coimbra: Coimbra Editora, 2005, Tomo I, p. 626, ASCENSÃO, José de Oliveira - **O Urbanismo e o Direito de Propriedade**. [S.L.]: INA, 1989, p. 324 e CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. I, p. 799; v. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 024374, relator Conselheiro Pires Machado, do Supremo Tribunal Administrativo [em linha] (19.02.1987). Disponível em www.dgsi.pt; **ACÓRDÃO**: Processo n.º 27633, relator Conselheiro Neto Parra, do Supremo Tribunal Administrativo [em linha] (25.10.1990). Disponível em www.dgsi.pt; **ACÓRDÃO**: N.º 236/86, Processo n.º 56/85, relator Conselheiro Raul Mateus, do Tribunal Constitucional [em linha] (09.06.1986). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

Nesta linha, o art. 62º/2 da CRP estabelece uma forte garantia do direito de propriedade privada que só pode ser restringida nos termos taxativamente previstos na lei.⁷⁰

Como escreve a este propósito **FERNANDO ALVES CORREIA**, “de uma forma geral, o próprio projecto económico, social e político da Constituição implica um estreitamento do âmbito dos poderes tradicionalmente associados à propriedade privada e a admissão de restrições (quer a favor do Estado e da colectividade, quer a favor de terceiros) das liberdades de uso, fruição e disposição”.⁷¹

De acordo como o art. 62º da CRP e princípios constitucionais que lhe estão subjacentes:

- O direito de propriedade é consagrado constitucionalmente como um direito fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias;
- O direito de propriedade não é um direito absoluto, encontrando-se garantido nos termos da Constituição e podendo por isso ser modelado nos seus limites por Lei (v. art. 165º/1/b) e j) da CRP; cfr. art. 1305º do C. Civil);
- Na definição do conteúdo e limites do direito de propriedade, a CRP impõe a vinculação do Legislador e da Administração Pública a princípios constitucionais estruturantes, *maxime*:
 - a) Terão de respeitar a extensão e alcance do conteúdo essencial do direito de propriedade (v. art. 18º/3 da CRP);
 - b) Princípios constitucionalmente consagrados e aplicáveis aos direitos, liberdades e garantias, como o princípio da proporcionalidade e o princípio da igualdade nas suas várias vertentes (v. art. 18º/2 e 13º/1 da CRP);
 - c) Abstenção da prática de medidas individuais e concretas dado que as Leis restritivas de direitos, liberdades e garantias têm de revestir necessariamente carácter geral e abstrato e não podem ter efeito retroativo (v. art. 18º/3 da CRP); e
 - d) Impossibilidade de se estabelecer restrições ou limites para além das que tenham sido determinadas pela CRP ou por Lei, devendo atuar sempre com respeito pelos princípios gerais de direito, nomeadamente, da

⁷⁰ V. MOREIRA, Vital; CANOTILHO, J. J. Gomes, anot. – **Constituição da República Anotada**. 3.ª ed. Coimbra: Coimbra, 1993, p. 330 e segs.

⁷¹ Cfr. CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. I, p. 807-808.

proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé (v. art. 266º da CRP).⁷²

A expropriação - intervenção de intensidade máxima do poder público sobre a propriedade - só será assim legítima se efetuada nos termos da lei, visando a prossecução do fim de utilidade pública e mediante o pagamento de justa indemnização - art. 62º/2 da CRP.

A esta matéria voltaremos mais adiante.

5.2.2. No âmbito da nossa lei civil, o direito de propriedade apresenta natureza complexa, envolvendo uma pluralidade de poderes e faculdades em razão das quais ao seu titular é lícito não só excluir todos os outros indivíduos de qualquer ingerência sobre o seu objeto, como também dispor deste conforme entender sem outra restrição que não seja a que deriva do direito objetivo ou da concorrência de direitos subjetivos alheios.

O direito de propriedade apresenta-se assim, nesta perspetiva, como o poder sobre uma coisa que a lei confere ao respetivo titular - *dominium* - ou como relação de pertença entre uma pessoa e uma coisa - *proprietas*.

No âmbito das referidas faculdades demarcam-se poderes materiais de uso, fruição e disposição da coisa - *ius utendi, fruendi et abutendi* - e poderes jurídicos - alienação e administração.⁷³

O titular do direito de propriedade pode, em regra, servir-se da coisa que constitui o seu objeto, extrair dela os frutos, produtos e rendimentos, modificá-la, aliená-la ou consumi-la e praticar os atos jurídicos necessários à prossecução desses objetivos.

Objeto do direito de propriedade são, pois, coisas materiais e imateriais.⁷⁴

A propriedade privada, como vimos, não é um direito absoluto, pelo que o seu conteúdo e extensão terá de ser exercido e harmonizado “dentro dos limites da lei e com observância das restrições por ela impostas” (v. art. 1305º do C. Civil, *in fine*).

⁷² Cfr. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 91.

⁷³ Cfr. sobre estas matérias, LIMA, Pires de; VARELA, Antunes, anot. – **Código Civil Anotado**. 2.ª ed. reimpressão. Coimbra: Coimbra Editora, 1987, Vol. III, p. 92 e segs., FERNANDES, Luís A. Carvalho, **op. cit.**, p. 316 e segs., ASCENSÃO, José de Oliveira – **Direito Civil, Reais**. 5.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000, p. 443 e segs. e **ACÓRDÃO**: Processo n.º 5253/04.2TBVNG.P1.S1, relator Conselheiro Serra Baptista, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (31.01.2012). Disponível em www.dgsi.pt.

⁷⁴ Por força do art. 202º do C. Civil é “coisa tudo o que pode ser objecto de relações jurídicas”, e consideram-se fora do comércio as “coisas que não podem ser objecto de direitos privados, tais como as que se encontram no domínio público e as que não são, pela sua natureza, susceptíveis de apropriação individual”.

As restrições a que a norma pretende abarcar podem ser de direito público ou de direito privado.

Entre as restrições de direito público, encontramos, por exemplo, as servidões administrativas, o confisco ou as expropriações por utilidade pública, que impõem um sacrifício de significativa gravidade ao titular do direito de propriedade, mediante a privação deste direito contra o pagamento de uma indemnização (v. art. 1308º do C. Civil).

Para além destes, encontramos ainda muitas outras restrições impostas por razões urbanísticas, de saúde, higiene, defesa nacional ou interesses económicos nacionais, artísticos ou arqueológicos, sendo que este “número cresce de dia a dia com a sobreposição frequente dos interesses da colectividade, dos grandes grupos sociais ou das chamadas classes de trabalhadores, aos interesses particulares”.⁷⁵

Quanto às restrições de direito, estas visam essencialmente a regulação de conflitos de interesses que surgem entre vizinhos (v. arts. 1344º e seguintes do C. Civil).

As limitações que resultam da contemplação de interesses particulares estão relacionadas com as categorias de coisas sobre as quais os direitos reais incidem.

Assim, a proximidade ou contiguidade entre prédios pode fazer (e faz constantemente) com que o exercício de direitos reais sobre um deles se projete sobre prédios vizinhos, impondo-se por isso limitações por relações de vizinhança.

A este propósito, o art. 1346º do C. Civil impõe que “o proprietário de um imóvel pode opor-se à emissão de fumo, fuligem, vapores, cheiros, calor ou ruídos, bem como à produção de trepidações e a outros quaisquer factos semelhantes, provenientes de prédio vizinho, sempre que tais factos importem um prejuízo substancial para o uso do imóvel ou não resultem da utilização normal do prédio de que emanam”.⁷⁶

⁷⁵ Cfr. LIMA, Pires de; VARELA, Antunes, anot. – **Código Civil Anotado**. 2.ª ed. reimpressão. Coimbra: Coimbra Editora, 1987, Vol. III, p. 94-95, FERNANDES, Luís Carvalho, **op. cit.**, p. 207 e segs., ASCENSÃO, José de Oliveira – **Direito Civil, Reais**. 5.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000, p. 204 e segs. e **ACÓRDÃO**: Processo n.º 10822/2006-2, relator Desembargadora Maria José Mouro, do Tribunal da Relação de Lisboa [em linha] (07.05.2007). Disponível em www.dgsi.pt.

⁷⁶ Como se escreveu no Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de **2014.03.06**:

“ À medida que ganham relevo nas sociedades modernas as preocupações de natureza ambiental e aumentam as exigências dos cidadãos no sentido da realização do direito constitucional a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado (art. 66/1 CRP), tende a aumentar o leque de restrições da propriedade privada, nomeadamente quanto ao direito de edificação, que não pode prescindir de um juízo sobre a sua harmonização com os direitos de terceiros, particularmente num contexto de vizinhança.

É na perspectiva destas preocupações de equilíbrio ambiental que devem ser lidas algumas normas reguladoras da construção urbana, nomeadamente as que estipulam imposições coercitivas que, referindo-se em primeira linha a regras inalienáveis de ordenamento, visam também a salvaguarda da qualidade de vida de cidadãos particulares que a não terão se tais normas não forem cumpridas, como se refere no acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 30.09.2004.

Conclui-se no citado aresto: “Repare-se que na filosofia constitucional a defesa do ambiente (como direito social a preservar) está indissolivelmente associada ao ordenamento territorial (cfr. o art.º 66 da Constituição); o que

5.3. Uma questão que se coloca quanto ao conteúdo do direito de propriedade e respetivos poderes e faculdades resultantes do *ius utendi, fruendi et abutendi*, é se, de facto, aquele engloba um inerente *ius aedificandi*, como parte integrante do poder de transformação ou se, pelo contrário, este constitui apenas e tão só uma faculdade atribuída pelo ordenamento urbanístico, em especial pelo plano.⁷⁷

Sobre esta matéria, têm-se confrontado duas teses fundamentais:

- Uma primeira que sustenta que o *ius aedificandi* constitui parte integrante do direito de propriedade, apresentando-se como uma das suas faculdades, estando o seu exercício sujeito apenas a uma autorização da Administração; e
- Uma segunda que considera que o *ius aedificandi* é, antes, resultado de uma atribuição jurídico-pública decorrente do ordenamento jurídico-urbanístico, designadamente dos planos.

O *ius aedificandi* é visto como um poder que acresce à esfera jurídica do proprietário, nos termos e condições definidas pelas normas jurídico-urbanísticas.

De acordo com a primeira tese, o conteúdo do direito de propriedade abrange, no seu poder de uso ou de transformação, um *ius aedificandi*, não obstante as limitações e restrições impostas por lei.

Face aos preceitos constitucionais e civilísticos que lhe estão subjacentes, o direito de propriedade integraria assim em abstrato o direito de construir, estando contudo o mesmo, sujeito a autorizações ou licenças urbanísticas.⁷⁸

A própria jurisprudência constitucional tem vindo a reconhecer de forma unânime que o *ius aedificandi* deve ser considerado como um dos fatores de fixação valorativa para efeitos de indemnização a atribuir ao expropriado, integrando o conteúdo do direito de propriedade.⁷⁹

nos reconduz à ideia segundo a qual há, necessariamente, normativos nos diplomas concretizadoras desse ordenamento que conferem verdadeiros direitos subjectivos àqueles cujo património é directamente afectado pela sua violação”. (cfr. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 1007/11.8TBMCN.P1, relator Desembargador Carlos Querido, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (06.01.2014). Disponível em www.dgsi.pt; Cfr. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 447/10.4TBVLN.G1, relator Desembargador Manso Rainho, do Tribunal da Relação de Guimarães [em linha] (06.03.2014). Disponível em www.dgsi.pt).

⁷⁷ Sobre esta matéria, cfr. **ACÓRDÃO**: N.º 329/99, Processo n.º 492/98, relator Conselheiro Messias Bento, do Tribunal Constitucional [em linha] (06.02.1999). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt e CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. I, p. 830 e segs e GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 92 e segs.

⁷⁸ Cfr. AMARAL, Diogo Freitas do; PAULO, Otero – **Direito do Ordenamento do Território e Constituição**, Coimbra: Coimbra Editora, 1998, p. 29-30; Cfr. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 93 e ASCENSÃO, José de Oliveira - **O Urbanismo e o Direito de Propriedade**. [S.L.]: INA, 1989, p. 325.

Em favor da segunda tese, tem vindo a considerar-se que o direito de construir se traduz apenas num direito subjectivo público atribuído pelo plano, sendo o *ius aedificandi* apenas um poder que acresce à esfera jurídica do proprietário, nos termos e condições definidas pelas normas jurídico-urbanísticas.⁸⁰

Dissertando sobre esta ideia, **FERNANDO ALVES CORREIA** aponta-nos as seguintes razões principais para este entendimento:

- O *ius aedificandi*, como uma faculdade inerente ao direito de propriedade, está em contradição com a realidade da vida, pois o que muitas vezes sucede é que aos proprietários não é admitida a possibilidade de construir, não fazendo assim sentido falar-se em inerência do *ius aedificandi* ao direito de propriedade que tem apenas uma base ideológica sem correspondência com a realidade jurídica;
- Os pressupostos da existência, exercício e atribuição do *ius aedificandi* estão amplamente regulados pelos instrumentos de planificação territorial, designadamente, dos planos diretores municipais, de urbanização e de pormenor;
- A admissibilidade de construção em terrenos está dependente do plano, que atribui vocação edificativa ou classifica e qualifica o solo como urbano; e
- O atual ordenamento jurídico urbanístico consagra o princípio da perequação compensatória dos benefícios e encargos decorrentes dos instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares tendo em vista garantir a observância do princípio da igualdade face das medidas (expropriativas e não expropriativas) desses planos, pelo que o *ius aedificandi* não é uma faculdade inerente ao próprio conteúdo natural do direito de propriedade.⁸¹

Conforme se decidiu no Acórdão do TC n.º 525/2011:

- “ Na verdade, como reiteradamente este Tribunal tem afirmado (a propósito da apreciação da inconstitucionalidade orgânica de normas com conteúdo limitador do direito a edificar), o *ius aedificandi* não se inclui no núcleo essencial do direito de propriedade privada, que é tutelado pela

⁷⁹ Neste sentido, GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 95 e ASCENSÃO, José de Oliveira - **O Urbanismo e o Direito de Propriedade**. [S.L.]: INA, 1989, p. 325.

⁸⁰ Cfr. CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. I, p. 847, MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, anot. – **Constituição Portuguesa Anotada**. Coimbra: Coimbra Editora, 2005, Tomo I, p. 628 e segs., COSTA, Salvador da, **op. cit.**, p. 177 e segs. e **ACÓRDÃO**: N.º 525/2011, Processo n.º 526/2010, relator Conselheiro Joaquim de Sousa Ribeiro, do Tribunal Constitucional [em linha] (09.11.2011). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

⁸¹ Cfr. CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. I, p. 847 e segs.

Constituição como direito de natureza análoga aos direitos liberdades e garantias (cfr., entre outros, os Acórdãos n.ºs 329/99, 544/2001 e 496/2008).”⁸²

Seja como for, na esteira do Acórdão do TC n.º 276/2007:

“ A questão da densificação do conceito constitucional de justa indemnização e a sua imbricação com o direito de edificar enquanto factor de fixação valorativa, pelo menos naquelas situações em que os respectivos bens envolvam uma muito próxima ou efectiva potencialidade edificativa, já foi objeto de inúmeras decisões deste Tribunal.

Assim, no Acórdão n.º 194/97 (*Diário da República II Série*, de 27 de Janeiro de 1999) (...)

O legislador, ao proceder à identificação dos solos aptos para a construção, teve, na verdade, em conta (...) – "elementos certos e objectivos, espelhados na dotação do solo com infraestruturas urbanísticas [artigo 24.º, n.º 2, alínea a)], na sua inserção em núcleo urbano [artigo 24.º, n.º 2, alínea b)], na qualificação do solo como área de edificação por um plano municipal de ordenamento do território plenamente eficaz [artigo 24.º, n.º 2, alínea c)] ou na cobertura do mesmo por alvará de loteamento ou licença de construção em vigor no momento da declaração de utilidade pública [artigo 24.º, n.º 2, alínea d)]".

Esta definição de solo apto para a construção, assente nos elementos certos e objectivos apontados, será capaz de responder satisfatoriamente ao desiderato de justiça de que antes se falou como achando-se implicado no direito fundamental do expropriado a uma justa indemnização?

Perguntando de outro modo: será que uma tal definição conduz a que, no cálculo do valor dos bens expropriados, o *ius aedificandi* seja, efectivamente, considerado "como um dos factores de fixação valorativa, ao menos naquelas situações em que os respectivos bens envolvam uma muito próxima ou efectiva potencialidade edificativa"?

A resposta tem que ser afirmativa.”⁸³

O Tribunal Constitucional tem assim vindo a considerar pacificamente que o *ius aedificandi*, sem embargo de não possuir tutela constitucional direta no direito de propriedade, deve ser considerado como *um dos fatores de fixação valorativa*, ao menos naquelas situações em que os respetivos bens *envolvam uma muito próxima ou efetiva potencialidade edificativa*.⁸⁴

⁸² Cfr. **ACÓRDÃO**: N.º 525/2011, Processo n.º 526/2010, relator Conselheiro Joaquim de Sousa Ribeiro, do Tribunal Constitucional [em linha] (09.11.2011). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

⁸³ Cfr. **ACÓRDÃO**: N.º 276/2007, Processo n.º 1064/06, relator Conselheiro Benjamim Rodrigues, do Tribunal Constitucional [em linha] (02.05.2007). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

⁸⁴ V. **ACÓRDÃO**: N.º 52/90, Processo n.º 173/89, relator Conselheiro Vitor Almeida, do Tribunal Constitucional [em linha] (07.03.1990). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO**: N.º 381/89, Processo n.º 295/88, relator Conselheiro Magalhães Godinho, do Tribunal Constitucional [em linha] (03.05.1989). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO**: N.º 131/88, Processo n.º 3/88, relator Conselheiro Martins da Fonseca [em linha] (08.06.1988), do Tribunal Constitucional. Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO**: N.º 276/2007, Processo n.º 1064/06, relator Conselheiro Benjamim Rodrigues, do Tribunal Constitucional [em linha] (02.05.2007). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO**: N.º 525/2011, Processo n.º 526/2010, relator Conselheiro

Este critério deriva do próprio conceito de *justa indemnização* e do *princípio da igualdade*.⁸⁵

6. Princípios fundamentais e procedimentais

6.1. Princípio do Estado de Direito Democrático

O *princípio do Estado de Direito Democrático* encontra expressão nos arts. 2º e 9º da CRP e impõe um conjunto de elementos formais e materiais que exprimem a sujeição do poder público a determinados princípios e regras jurídicas e que constituem fundamento e limite ao poder do Estado.

O princípio do Estado de Direito Democrático tem assim vindo a ser aplicado como um princípio de natureza geral de conteúdo mínimo capaz de fundamentar autonomamente direitos e pretensões dos cidadãos e justificar ainda a inconstitucionalidade de atos normativos violadores do Estado de Direito.⁸⁶

Como se escreveu no Acórdão do TC nº 469/04, “O pagamento da justa indemnização é um dos requisitos constitucionais da expropriação. Traduz-se num princípio geral, ínsito no princípio do Estado de direito democrático, de harmonia com o qual os actos lesivos de direitos e os danos causados a outrem determinam uma indemnização.”⁸⁷

Nesta linha, **JOSÉ OSVALDO GOMES** escreve o seguinte.

“No domínio das expropriações assumem-se como elementos simultaneamente constitutivos e densificadores do princípio em análise, os direitos, liberdades e garantias constitucionalmente consagrados e respectivo regime de protecção (v. artigo 18.º da CRP), a responsabilidade do Estado por danos causados aos cidadãos (v. artigo 22.º), e, em especial, a garantia do pagamento da justa indemnização nos casos de expropriação e requisição (v. artigo 62.º, n.º 2), o princípio da legalidade da actividade administrativa (v. artigo 266.º), os princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança que proíbem, além do mais, a atribuição de pré-efeitos legais e a existência de actos normativos secretos (v. artigo 122.º), a reserva legislativa do parlamento (v. artigo 168.º, n.º 1, alínea

Joaquim de Sousa Ribeiro, do Tribunal Constitucional [em linha] (09.11.2011). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

⁸⁵ V. arts. 62º/2 e 13º da CRP; cfr. MENEZES, António Cordeiro; SOUSA, Teixeira de – **Colectânea de Jurisprudência, Ano XV**. [S.L.]: [S.E.], 1990, p. 22 e segs.

⁸⁶ Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes – **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2.ª ed. Coimbra: Almedina, 1998, p. 248.

⁸⁷ Cfr. **ACÓRDÃO**: N.º 469/04, Processo n.º 251/2004, relator Conselheiro Bravo Serra, do Tribunal Constitucional [em linha] (29.06.2004). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

l), a reserva da função jurisdicional para os tribunais (v. artigo 268.º, n.º 4), do acesso à justiça administrativa (v. artigo 268.º, n.º 4 da CRP) e os princípios da igualdade, justiça, proporcionalidade e imparcialidade (v. artigos 13.º e 266.º, n.º 2).”⁸⁸

O art. 62º da CRP, no qual encontramos o *princípio da justa indemnização* é assim considerado como uma norma de autorização e uma norma de garantia, conferindo aos poderes públicos o poder de expropriar nos termos da lei, reconhecendo assim ao cidadão um sistema de garantias onde se inclui os *princípios da legalidade*, da *utilidade pública* e da *indemnização*, valendo quanto a este aspecto os princípios constitucionais aplicáveis relativos à restrição de direitos fundamentais, tal como o *princípio da necessidade* e da *proporcionalidade*.⁸⁹

O princípio do Estado de Direito Democrático consagrado nos arts. 2º e 9º da CRP contem todas as normas limitativas e constitutivas do poder estadual, sendo, através do conjunto de regras e princípios que dele decorrem na lei fundamental, um fundamental alicerce e limite à atuação dos órgãos públicos.

O art. 2º do CE veio consagrar os princípios em causa, prevendo de forma expressa que “competem às entidades expropriantes e demais intervenientes no procedimento e no processo expropriativos prosseguir o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos expropriados e demais interessados, observando, nomeadamente, os princípios da legalidade, justiça, igualdade, proporcionalidade, imparcialidade e boa fé.”

6.2. Princípio da legalidade

O *princípio do Estado de Direito Democrático* assenta na afirmação e respeito pelo *princípio da legalidade*.

A formulação moderna do princípio da legalidade consubstancia-se na ideia de que o Estado, órgãos e agentes da Administração Pública apenas podem agir com fundamento na lei e dentro dos limites impostos por esta.⁹⁰

⁸⁸ Cfr. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 107.

⁸⁹ Cfr. MOREIRA, Vital; CANOTILHO, J. J. Gomes, anot. – **Constituição da República Anotada**. 3.ª ed. Coimbra: Coimbra, 1993, p. 334 e segs.; Cfr. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 107-108.

⁹⁰ Cfr. AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de Direito Administrativo**. 2.ª ed.. Coimbra: Almedina, 2001, Vol II, p. 42.; cfr. CAETANO, Marcello – **Manual de Direito Administrativo**. 9.ª ed., 10.ª reimpressão. Coimbra: Almedina Coimbra, 1980, Vol. I, p. 28 e segs., CORREIA, Sérvulo – **Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos**. Coimbra, Almedina, 1987, p. 188 e segs.

A CRP prevê e dispõe que o Estado subordina-se à Constituição e funda-se na legalidade democrática (v. art. 3º/2 da CRP), devendo os seus atos estar conformes à Constituição (v. art. 3º/3 da CRP).

De acordo com o art. 266º da mesma Lei Fundamental:

- “ 1. A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.
2. Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.”⁹¹

O princípio da legalidade que domina toda a atuação do Estado impõe nas suas vertentes fundamentais uma *legalidade negativa* (prevalência de lei) e uma *legalidade positiva* (precedência de lei), constituindo simultaneamente um limite e o fundamento do exercício de qualquer função do Estado.⁹²

No âmbito do Estado Social de Direito, o conteúdo do princípio da legalidade abrange não apenas o respeito pela lei, em sentido formal ou material, mas a subordinação da Administração a todo o bloco legal: Constituição, lei ordinária, regulamento, direitos resultantes de contrato administrativo e de direito privado ou de ato administrativo constitutivo de direitos e os princípios gerais de direito e direito internacional que vigorarem na ordem jurídica.⁹³

De acordo com o princípio da legalidade, a intervenção do Estado no âmbito de direitos, liberdades e garantias só pode ser efetivado com base na lei (v. art. 18º/2 da CRP), pelo que o poder expropriativo consagrado no art. 62º/2 da CRP encontra o seu fundamento e limite na lei, constituindo mesmo matéria de reserva relativa da competência legislativa da Assembleia da República (v. art. 165º/1/1 da CRP).

⁹¹ Em concretização do art. 266º da CRP, o art. 3º/1 do CPA determinou que “Os órgãos da Administração Pública devem actuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes forem conferidos.”

⁹² Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes – **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2.ª ed. Coimbra: Almedina, 1998, p. 249-250 e 631 e segs. e GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 109.

⁹³ Cfr. AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de Direito Administrativo**. 2.ª ed.. Coimbra: Almedina, 2001, Vol. I, p. 50 e BOTELHO, José Manuel Santos; ESTEVES, Américo J. Pires; PINHO, José Cândido de, anot. – **Código do Procedimento Administrativo Anotado**. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2000, p. 50 e segs.

Assim, todos os atos e formalidades tendentes à formação das decisões administrativas e jurisdicionais que integram os procedimentos e processos expropriativos deverão sujeitar-se ao princípio da legalidade, cuja observância impede “expropriações discriminatórias ou arbitrárias.”⁹⁴

Como bem escreveu **JOSÉ OSVALDO GOMES**:

“Os procedimento e processo expropriativos têm assim de ser justos (due process), de basear-se no respeito pela lei e numa causa expropriandi adequada e concreta, de garantir os necessários meios de audiência e defesa dos interessados, bem como o pagamento contemporâneo de uma justa indemnização, de permitir o acesso aos tribunais para dirimir eventuais conflitos e de assegurar a reversão dos bens expropriados quando não forem aplicados aos fins que determinaram a sua expropriação. (...)”

Na verdade, a expropriação não só tem de basear-se na lei – e nesta perspectiva o princípio da legalidade será um pressuposto do exercício do poder expropriativo –, mas também todos os actos e formalidades conducentes à declaração de utilidade pública e posteriores à sua prolação, incluindo o processo judicial, têm de subordinar-se ao princípio da legalidade.”⁹⁵

6.3. Princípio da igualdade

O *princípio da igualdade* encontra consagração nos arts. 13º e 266º da CRP e no art. 5º do CPA.

No essencial, este princípio impõe que se trate de forma igual o que é juridicamente igual e se trate de forma diferente o que é juridicamente diferente.⁹⁶

⁹⁴ Cfr. CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. II, p. 187.

⁹⁵ Cfr. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 113, FERREIRA, João Pedro de Melo, **op. cit.**, p. 61 e OLIVEIRA, Luís Perestrelo de, **op. cit.**, p. 32.

⁹⁶ Cfr. AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de Direito Administrativo**. 2.ª ed.. Coimbra: Almedina, 2001, Vol. II, p. 125.

JOSÉ MANUEL SANTOS BOTELHO, AMÉRICO PIRES ESTEVES e JOSÉ CÂNDIDO DE PINHO escrevem ainda que:

“ A Administração está obrigada a proceder de modo igual em relação a dois casos iguais no plano objectivo. Se agiu de uma forma para um terá de agir da mesma forma para outro, se os elementos de ponderação de ambos são iguais. Nisto consiste a igualdade objectiva. Evidentemente, se na prossecução do interesse público (exemplo: estética urbanística) a administração atribui um desvalor a certos elementos do segundo caso (e por isso indeferiu o pedido de construção) que não considerou no primeiro (emitindo a licença) há aqui, assim, desigualdade relevante se o acto anterior for legal. Nesta perspectiva, o princípio da igualdade pretende evitar o arbítrio. Mas também não pode decidir diferentemente, consoante as pessoas envolvidas na relação administrativa. O sexo, a raça, etc., não podem fundar, em caso algum, diferença de tratamento. Neste plano subjectivo, o princípio visa evitar a discriminação. É contudo de salientar que o princípio da igualdade não pode imperar na ilegalidade, isto é, só porque a administração praticou um acto ilegal, deferindo uma pretensão de um particular, não pode outro particular impor que a Administração pratique outro acto ilegal, deferindo o seu pedido. (...) Ou seja, a equiparação em face da lei terá de se processar dentro da legalidade e não fora dela.

A Lei e a Administração devem assim tratar de forma igual as situações materialmente iguais e de forma desigual situações materialmente diferentes, “proibindo assim o arbítrio e as discriminações sem fundamento material bastante.”⁹⁷

O princípio da igualdade implica assim para a Administração, de forma mais relevante:

- a) Proibição de medidas administrativas portadoras de incidências coativas desiguais na esfera jurídica dos cidadãos (igualdade na repartição de encargos e deveres);
- b) Exigência de igualdade de benefícios ou prestações concedidas pela Administração (administração de prestações);
- c) Autovinculação da Administração no âmbito de poderes discricionários, devendo a mesma utilizar critérios idênticos para a resolução de casos idênticos, sendo por isso a alteração de critérios, sem qualquer fundamento material, violadora do princípio da igualdade; embora não exista um direito à igualdade na ilegalidade, ou à repetição de erros, a Administração só pode afastar-se de uma prática anterior, que não seja ilegal,

O princípio da igualdade só é invocável no contexto de situações idênticas, mas conforme o Ordenamento Jurídico vigente.” (v. BOTELHO, José Manuel Santos; ESTEVES, Américo J. Pires; PINHO, José Cândido de, anot. – **Código do Procedimento Administrativo Anotado**. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2000, p. 65-66).

⁹⁷ Cfr. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 113

Para ARTHUR KAUFMANN, a **igualdade** traduz a ideia de justiça em sentido estrito ou o aspecto puramente formal da justiça, representando uma correspondência ou analogia, realizada através de um *acto de equiparação* que, assentando no conhecimento racional, implica ainda uma *decisão de poder* (v. KAUFMANN, Arthur – **Filosofia do Direito**. 2.ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004, p. 227-231).

A respeito da **igualdade**, escreveu entre nós MARTIM DE ALBUQUERQUE o seguinte:

“ A igualdade desdobra-se em *duas proibições* e *uma obrigação* – proibição de *arbítrio*, proibição de *discriminação* e obrigação de *diferenciação*.

A **proibição de arbítrio legislativo ou de distinção arbitrária** radica na ausência de *motivo pertinente*, o que significa *falta de fundamento*, de *fundamento material bastante ou suficiente*, de *fundamento material razoável*, *adequado suporte material*, de *justificação racional*, de *causa justificativa poderosa*; como também *desproporção ou inadequação* da regulamentação legal à situação fáctica a que quer aplicar-se. (...)

Para que uma distinção seja **discriminação** é preciso identificar:

- a) o *motivo*;
- b) o *direito*, em relação ao qual se pratica a distinção;
- c) a *arbitrariedade*.

O motivo deve ser *razoável*. E a sua razoabilidade só pode ser avaliada caso a caso, pois uma causa pode ser razoável quando perspectivada em função de um certo direito, e já não o ser relativamente a outro. (...)

Se na concessão dos direitos já contemplados apenas alguns dos que, de acordo com o princípio da igualdade, deveriam gozar dele, existe um *privilégio ilegítimo*; se são contemplados todos menos alguns existe discriminação ilegítima.

Quanto à *obrigação de diferenciação*, envolve necessariamente um determinar da **semelhança ou dissemelhança** das situações em presença. E a única possibilidade de o fazer reside no apelo a factores de ordem concreta. Nas situações de vida, jamais podendo ser total a semelhança, o que importa é distinguir quais os elementos que devem ser levados em conta, para além dos inevitáveis elementos diferenciadores, a fim de qualificar duas situações como semelhantes para efeitos, de um só e mesmo tratamento jurídico. A solução não depende de critérios puramente formais.” (v. ALBUQUERQUE, Martin de – **Da Igualdade, Introdução à Jurisprudência**. Coimbra: Almedina, 1993, p. 334-336; cfr. CLARO, Martins – **O Princípio da Igualdade Nos Dez Anos da Constituição**. [S.L.]: Instituto Nacional Casa da Moeda, 198, p. 29-38).

se existirem alterações na dimensão do interesse público prosseguido ou dos interesses particulares com ele comprometidos; e

- d)** Direito à compensação de sacrifícios, quando a Administração, por razões de interesse público, impõe a um ou a vários cidadãos sacrifícios especiais, violadores do princípio da igualdade perante os encargos públicos (v. art. 22º da CRP).⁹⁸

No âmbito das expropriações por utilidade pública, o princípio da igualdade impõe que seja assegurada uma igualdade perante a Lei e através da Lei, proibindo o arbítrio e proibindo o legislador de consagrar desigualdades que impeçam o exercício do direito de propriedade.⁹⁹

A propósito deste tema, **JOSÉ OSVALDO GOMES** refere que o princípio da igualdade “vincula a Administração a actuar no sentido de assegurar uma igualdade real no exercício do poder expropriativo, não podendo privar certos particulares de bens imóveis ou de direitos a eles inerentes para privilegiar outros, prosseguir fins persecutórios, ou beneficiar o expropriado propondo-lhe um valor excessivo e injustificado.”¹⁰⁰

Concretamente no âmbito das expropriações por utilidade pública, o princípio da igualdade assume relevância não só no plano das decisões como também na igualdade de tratamento dos interessados nas diferentes fases do processo, permitindo-se que todos eles e não apenas o proprietário intervenham nos diferentes atos que o integram.¹⁰¹

⁹⁸ Cfr. MOREIRA, Vital; CANOTILHO, J. J. Gomes, anot. – **Constituição da República Anotada**. 3.^a ed. Coimbra: Coimbra, 1993, p. 130 e GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 114.

⁹⁹ Cfr. MOREIRA, Vital; CANOTILHO, J. J. Gomes, anot. – **Constituição da República Anotada**. 3.^a ed. Coimbra: Coimbra, 1993, p. 129 e segs.

¹⁰⁰ Cfr. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 115.

O mesmo autor avança ainda com os seguintes exemplos:

“ Por exemplo, expropriando um terreno para desencravar um prédio privado, criar uma zona verde para favorecer um determinado empreendimento privado.

Na mesma linha, temos de concluir que a expropriação de um terreno que não apresente condições adequadas para o empreendimento projectado, quando na mesma zona existam terrenos com melhores potencialidades, consubstancia uma medida arbitrária violadora do princípio da igualdade” (cfr. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 115).

¹⁰¹ Cfr. idem - **ibidem**.

Conforme se escreveu no Acórdão do TC n.º 347/2003:

“ É que, a *expropriação por utilidade pública* - que é imposta aos particulares em vista da satisfação de um determinado interesse público - coloca aqueles que a sofrem numa situação de *desigualdade* em confronto com os demais cidadãos.

Ora, num Estado de Direito, tem que haver *igualdade de tratamento*, designadamente perante os *encargos públicos*. Por isso, a *desigualdade* imposta pela expropriação tem que *compensar-se* com o pagamento de uma *indenização* que assegure “uma adequada restauração da lesão patrimonial sofrida pelo expropriado” (cf. o citado Acórdão n.º 52/90 e o Acórdão n.º 381/89, publicado no Diário da República, II série, de 8 de Setembro de 1989). Só desse modo, com efeito, se restabelecerá o equilíbrio que a igualdade postula.

O princípio da *igualdade*, por outro lado, proíbe se dê tratamento jurídico desigual aos expropriados colocados em idêntica situação, só podendo estabelecer-se distinções de tratamento ali onde exista um fundamento material para tanto. Por isso, não é constitucionalmente admissível que a alguns expropriados se imponha uma “*onerosidade* forçada e acrescida” sem que exista justificação material para a diferença de tratamento (cf. o citado Acórdão n.º 131/88); - *recte*, do ponto de vista constitucional, é inadmissível, por exemplo, que, “em regra, se atenda ao valor real e corrente dos prédios expropriados e que nas situações particulares dos n.os 1 e 2 do artigo

O princípio da igualdade assume importante relevo no âmbito da justa indemnização devida aos expropriados.

No conceito de justa indemnização, vai implicada a observância do princípio da igualdade, na sua manifestação de igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos.

A indemnização justa será aquela que, *repondo a observância do princípio da igualdade violado com a expropriação, compense plenamente o expropriado*, de tal modo que a perda patrimonial que lhe foi imposta seja equitativamente repartida entre todos os cidadãos.

O princípio da igualdade, como elemento normativo inderrogável que deve presidir à definição dos critérios de indemnização por expropriação, desdobra-se assim em duas dimensões ou dois níveis de comparação:

- O princípio da igualdade no âmbito da *relação interna*, nos termos do qual se procede a uma comparação das regras de indemnização aplicáveis aos diferentes tipos de expropriações, para verificar se elas comportam ou não um tratamento igual dos vários sujeitos expropriados; e
- O princípio da igualdade no âmbito da *relação externa*, nos termos do qual se procede a uma comparação da situação jurídico-patrimonial dos proprietários expropriados e não expropriados e se coloca a questão de saber se os critérios de indemnização possibilitam ou não um tratamento jurídico igual entre aqueles grupos de cidadãos.¹⁰²

O princípio da igualdade consagrado no art. 13º da CRP, impõe, nesta perspetiva, que o expropriado não fique numa situação de desigualdade relativamente àqueles que não foram expropriados (*princípio da igualdade na sua vertente externa*) nem que em igualdade de circunstâncias entre expropriados e sem fundamento material bastante estes recebam indemnizações diferentes (*princípio da igualdade na sua vertente interna*).¹⁰³

30.º do Código das Expropriações (de 1986) se considere, em muitos casos, um valor abaixo do real e corrente" (cf. O Acórdão n.º 109/88, publicado no *Diário da República*, II série, de 1 de Setembro de 1988)." (v. **ACÓRDÃO**: N.º 347/2003, Processo n.º 794/02, relator Conselheiro Benjamim Rodrigues, do Tribunal Constitucional [em linha] (07.11.2003). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; cfr. **ACÓRDÃO**: N.º 1064/06, Processo n.º 276/2007, relator Conselheiro Benjamim Rodrigues, do Tribunal Constitucional [em linha] (02.05.2007). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt).

¹⁰² Sobre esta matéria, confira-se CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. II, p. 216 e segs. e GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 115.

¹⁰³ Cfr. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 53/06-1, relator Desembargador Aníbal Jerónimo, do Tribunal da Relação de Guimarães [em linha] (22.03.2006). Disponível em www.dgsi.pt; cfr. sobre esta matéria **ACÓRDÃO**: N.º 210/09, Processo n.º 800/08, relator Conselheiro João Cura Mariano, do Tribunal Constitucional [em linha] (16.03.1993). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO**: N.º 184/92, Processo n.º 363/92,

6.4. Princípio da prossecução do interesse público

6.4.1. Conforme resulta do art. 62º/2 da CRP, a *expropriação só será legítima quando vise a prossecução de fins de utilidade pública* e de tal modo que, não existindo fim de utilidade pública que justifique a expropriação ou cessando a aplicação a esse fim, a expropriação perde legitimidade.

A legislação tem usado expressões diversas – “utilidade pública”, “bem comum”, “interesse geral”, “interesse público”, “interesse social”, “utilidade geral” - para significar o mesmo conceito, podendo afirmar-se que “o *interesse público* é o interesse coletivo, é o interesse geral de uma determinada comunidade, é o bem comum”.¹⁰⁴

Como escreveu **MARCELLO CAETANO**, o instituto da expropriação por utilidade pública nasceu do conflito entre o princípio do carácter absoluto da propriedade privada e a necessidade de se realizar fins sociais de interesse coletivo, mediante a utilização de bens apropriados.¹⁰⁵

A efetiva prossecução de fins de utilidade pública constitui assim o fundamental critério legitimador e limitativo de toda a atividade da Administração neste domínio, estatuidando a este propósito o art. 1º do CE que os bens imóveis e os direitos a eles inerentes podem ser expropriados por causa de utilidade pública, a qual deve ser efetivamente prosseguida, *sob pena de poder ser exercido o direito de reversão* (v. art. 5º do CE; cfr. art. 266º/1 da CRP).¹⁰⁶

relator Conselheiro Messias Bento, do Tribunal Constitucional [em linha] (20.05.1992). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO**: N.º 161/88, Processo n.º 183/88, relator Conselheiro Raul Mateus, do Tribunal Constitucional [em linha] (28.01.1993). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO**: Processo n.º 2724/09.8.TJCBR.C1, relator Desembargador Arlindo Oliveira, do Tribunal da Relação de Coimbra [em linha] (26.11.2013). Disponível em www.dgsi.pt; **ACÓRDÃO**: Processo n.º 97/06.0TBGVA.C2, relator Desembargador Teles Pereira, do Tribunal da Relação de Coimbra [em linha] (20.06.2012). Disponível em www.dgsi.pt; **ACÓRDÃO**: Processo n.º 364/05.0TBVIS.C1, relator Desembargador Falcão Magalhães, do Tribunal da Relação de Coimbra [em linha] (15.11.2011). Disponível em www.dgsi.pt.

¹⁰⁴ Cfr. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 116.

¹⁰⁵ V. AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de Direito Administrativo**. 2.ª ed.. Coimbra: Almedina, 2001, Vol. II, p. 1021.

¹⁰⁶ Como escreve **FERNANDO ALVES CORREIA**:

“ O acto de expropriação assenta numa prevalência do interesse público sobre o direito de propriedade privada, pelo que desaparecerá o fundamento, a razão de ser daquele acto, se o seu fim não for o da realização de uma utilidade pública específica. Desde modo, é ilegítima a expropriação para satisfazer interesses privados, a não ser quando desse interesse privado resultarem benefícios para o interesse público (v.g. , a expropriação de terrenos, nas condições assinaladas, para a instalação, ampliação ou reconversão de empresas industriais de reconhecido interesse público). Está igualmente vedado o recurso à expropriação simplesmente para substituir um proprietário

O princípio da prossecução da utilidade pública impõe que a expropriação só seja possível quando *se divise uma utilidade pública, interesse comum ou utilidade geral*.

A prossecução de um interesse público assume não só função legitimadora da expropriação, mas também critério de subsistência do bem expropriado na titularidade do beneficiário da expropriação.

Deste modo, os bens expropriados continuam assim “vinculado(s) ao fim invocado na declaração de utilidade pública, de tal modo que a sua não aplicação a esse fim (...) conferem ao expropriado o direito de reversão” (v. art. 5º do CE).¹⁰⁷

Na verdade, sendo a expropriação legitimada pela prossecução de um interesse público, quando deixem de se verificar os motivos subjacentes à transferência forçada da propriedade ocorre, desde logo, um incumprimento objetivo dos pressupostos subjacentes à expropriação por utilidade pública.

Registe-se ainda que o princípio da prossecução do interesse público está essencialmente interligado ao princípio da legalidade, constituindo uma primeira manifestação de sujeição da Administração à Lei (v. art. 62º e 266º da CRP), na medida em que não se concebe que existam interesses sociais qualificáveis como públicos, que não tenham sido elegidos como tais pela lei ou sob sua habilitação (v. arts. 3º e 4º do CPA).

Na esteira de **JOSÉ OSVALDO GOMES**, a “estreita conexão entre o princípio da prossecução do interesse público e o princípio da **legalidade** decorrem, desde logo, duas consequências significativas:

- O poder expropriativo só pode exercer-se por causa de utilidade ou para a prossecução de interesse público, **tendo este de resultar da lei ou de ser definido sob a sua habilitação**, não podendo, consequentemente, invocar-se causas de utilidade pública que não decorram da lei;

por outro ou ainda para possibilitar uma vantagem financeira para o Estado ou para o município, como, por exemplo, a expropriação de terrenos com o fim de serem mais tarde vendidos a preço mais elevado. (...)

Na avaliação da presença, no caso concreto, de uma causa de utilidade pública deve o órgão administrativo com competência para praticar o acto expropriativo inspirar-se em critérios puramente objectivos e em critérios de ciência da administração, verificando se, em face das circunstâncias concretas do caso e do interesse público que se pretende realizar, é justificável e oportuno recorrer à expropriação” (v. CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. II, p. 189-193).

Nesta linha, **JOSÉ OSVALDO GOMES** adianta que:

“ A prevalência do interesse público sobre a propriedade privada resulta desde logo da própria designação do instituto, pelo que a ablação de bens imóveis e direitos a eles inerentes só pode fundar-se numa causa de utilidade pública, visar a prossecução do interesse público. (...)

Numa perspectiva procedimental, pode afirmar-se que este requisito é um afloramento do princípio geral da **prossecução do interesse público** consagrado no artigo 266º, n.º 1 da CRP e repetido no artigo 4º do CPA.

Na verdade, se aos **órgãos administrativos compete prosseguir sempre o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos**, os procedimentos ablativos têm, por natureza e definição, de fundar-se, ser legitimados por uma **causa de utilidade pública**.” (cfr. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 116).

¹⁰⁷ Cfr. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 125.

- O interesse público é prosseguido por órgãos administrativos, ou por empresas de reconhecido interesse público (cfr. artigo 11º, n.º 2 do CE 91), que devem actuar na prossecução das atribuições ou fins da pessoa colectiva ou do ministério em que se integram e no exercício da **competência que lhes é conferida por lei** (v. artigos 29º, 42º, 43º e 133º, n.º 2, alínea b) do CPA)”.¹⁰⁸

Assim, o interesse público prosseguido pela expropriação por utilidade pública tem necessariamente de integrar-se nas atribuições ou fins do beneficiário da expropriação e corresponder ao exercício de poderes legalmente conferidos aos seus órgãos.

O princípio da prossecução do interesse público, em estreita conexão com o princípio da legalidade, implica assim que:

- A causa que motivou a expropriação por utilidade pública integre em abstrato o conceito de interesse público;
- O interesse público pode e deve ser legalmente prosseguido pelo beneficiário da expropriação; e
- Os bens expropriados têm de possibilitar a prossecução do interesse público.¹⁰⁹

O interesse público a prosseguir mediante a expropriação tem assim de ser analisado através de uma dupla perspectiva:

- *Abstracta*, da qual resulta de imediato o primado do interesse público sobre o interesse privado e onde teremos de aferir se a expropriação visa o interesse comum de determinada comunidade; e
- *Concreta*, nos termos da qual teremos de aferir se os bens ou direitos a expropriar possibilitam a efetiva prossecução do interesse público em causa, o fim específico da expropriação.

6.4.2. O interesse público ou utilidade pública que funda a expropriação é, no âmbito da expropriação administrativa, objeto de um ato administrativo formal emanado pela entidade administrativa com competência para expropriar - a DUP.

Tanto na resolução de expropriar como na DUP, devem, nomeadamente, ser mencionados de forma expressa e clara as causas de utilidade pública a prosseguir mediante a expropriação em concreto (v. art. 10º/1 do CE).

¹⁰⁸ V. Idem, **op. cit.**, p. 116-117.

¹⁰⁹ V. Idem - **Ibidem**.

Assim, o sentido e respetivo alcance da DUP são assim, também, o de indicar e especificar de forma fundamentada que o fim concreto que se pretende atingir se insere no conceito abstrato de utilidade pública utilizado pela Lei em que a mesma se apoia, determinando os bens e/ou direitos necessários para o efeito que constituem o seu objeto e o fim da expropriação.¹¹⁰

6.5. Princípio da proporcionalidade

6.5.1. Conforme oportunamente referimos, na delimitação do conteúdo e limites do direito de propriedade, a CRP impõe a vinculação do legislador e da Administração Pública a princípios constitucionais estruturantes, *maxime*, consagrados e aplicáveis aos direitos, liberdades e garantias, como o *princípio da proporcionalidade* e o *princípio da igualdade* nas suas várias vertentes (v. art. 18º/2 e 13º/1 da CRP).

O art. 5º/2 do CPA, na sequência do estabelecido no art. 266º da CRP, estatui expressamente que “ As decisões da Administração que colidam com direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares só podem afectar essas posições em termos adequados e proporcionais aos objectivos a realizar”.¹¹¹

O *princípio da proporcionalidade* (cfr. art. 18º/2 da CRP) exige que as medidas restritivas legalmente previstas sejam o *meio adequado* para prossecução dos fins visados pela lei, o mesmo é dizer para a salvaguarda de outros direitos ou bens constitucionalmente protegidos, sendo *necessárias para alcançar os fins* (que não podiam ser alcançados com

¹¹⁰ A declaração de utilidade pública não pode implicar assim, uma privação imotivada e, portanto, arbitrária do direito de propriedade dos cidadãos, pois “ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua propriedade” (v. art. 8º da CRP, cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes - Tópicos para um Curso de Mestrado sobre Direitos Fundamentais, Procedimento, Processo e Organização – **Separata ao Vol. LXVI**: [S.L.]: BFDUC, 1990, p. 37).

¹¹¹ O CE veio consagrar também de forma expressa o *princípio da proporcionalidade* no âmbito das expropriações por utilidade pública, dispondo no art. 3º, sob a epígrafe “Limite da expropriação”, o seguinte:

“ 1 - A expropriação deve limitar-se ao necessário para a realização do seu fim, podendo, todavia, atender-se a exigências futuras, de acordo com um programa de execução faseada e devidamente calendarizada, o qual não pode ultrapassar o limite máximo de seis anos.
2 - Quando seja necessário expropriar apenas parte de um prédio, pode o proprietário requerer a expropriação total:
a) Se a parte restante não assegurar, proporcionalmente, os mesmos cómodos que oferecia todo o prédio;
b) Se os cómodos assegurados pela parte restante não tiverem interesse económico para o expropriado, determinado objectivamente.
3 - O disposto no presente Código sobre expropriação total é igualmente aplicável a parte da área não abrangida pela declaração de utilidade pública relativamente à qual se verifique qualquer dos requisitos fixados no número anterior.”

meio menos gravoso) e que os meios restritivos e os fins obtidos se situem numa “*justa medida*”.¹¹²

Com efeito, o *princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso*, que encontra atualmente consagração ao nível da legislação constitucional e ordinária (v. art. 266º da CRP e art. 5º do CPA), deve reger todas as atuações das entidades públicas, tornando “claro que no exercício de poderes discricionários não basta que a Administração prossiga o fim legal justificador da concessão de tais poderes; ela deve prosseguir os fins legais, os interesses públicos, primários e secundários, segundo o *princípio da justa medida*.”¹¹³

Como escrevem SANTOS BOTELHO, PIRES ESTEVES e JOSÉ CÂNDIDO DE PINHO em anotação ao art. 5.º do CPA:

“ A actuação administrativa está vinculada à observância do princípio da proporcionalidade, princípio particularmente relevante no âmbito do exercício do poder discricionário, constituindo um dos limites jurídicos da discricionariedade.

Na actuação administrativa terá, assim, de existir uma proporção adequada entre os meios empregados e o fim que se pretende atingir.

¹¹² V. ACÓRDÃO: N.º 658/2006, Processo n.º 292/06, relator Conselheiro Paulo Mota Pinto, do Tribunal Constitucional [em linha] (28.11.2006). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

Conforme se escreveu no Acórdão do venerando STA, de 2006.11.29:

“ O princípio da proporcionalidade está consagrado no art. 5º do CPA, ao estabelecer que «2. As decisões da Administração que colidam com direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares só podem afectar essas posições em termos adequados e proporcionados aos objectivos a realizar».

Entendido, em sentido amplo, como *proibição do excesso*, o princípio da proporcionalidade postula que a Administração prossiga o interesse público pelo meio que represente um menor sacrifício para as posições dos particulares. Incorpora, como subprincípio constitutivo, o *princípio da exigibilidade*, também conhecido como *princípio da necessidade* ou da *menor ingerência possível*, que destaca a ideia de que o cidadão tem *direito à menor desvantagem possível*. Para maior operacionalidade deste princípio, a doutrina acrescenta, entre outros elementos, o da *exigibilidade espacial*, que aponta para a necessidade de limitar o âmbito da intervenção na esfera jurídica das pessoas cujos interesses devam ser sacrificados (vd. J. J. Gomes Canotilho, in *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed., Almedina, 266, ss.).

O princípio da necessidade, como requisito de legitimidade das expropriações urbanísticas, foi elevado à dignidade constitucional, com a redacção, dada pela Lei Constitucional nº 1/89, ao art. 65º da Lei Fundamental, onde se refere que «4. O Estado e as autarquias locais ... procederão às expropriações dos solos urbanos que se revelem necessárias ...». O sentido deste preceito, como refere Alves Correia, in *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, 2ª Reimpressão, Almedina, 491, «é o de que a nossa Constituição, depois da Lei Constitucional nº 1/89, encara a expropriação, não como instrumento de *socialização* ou de *municipalização* dos solos urbanos – fenómenos que pressuporiam a expropriação *sistemática e generalizada* dos mesmos –, mas como um instituto urbanístico que deve ser utilizado, com equilíbrio, ao lado de outros, apenas quando a realização do interesse público o exigir (v. g. a construção de infra-estruturas urbanísticas e de equipamentos colectivos, a protecção do património histórico e ambiental, a efectivação do direito à habitação, etc.)». O princípio da necessidade encontra-se especialmente referido no art. 3º do CE 91 (vd., igualmente, o art. 3º CE 99), onde se dispõe que «1. A expropriação deve limitar-se ao necessário para a realização do seu fim ...» (v.

ACÓRDÃO: Processo n.º 045899, relator Conselheiro Adérito Santos, do Supremo Tribunal Administrativo [em linha] (29.11.2006). Disponível em www.dgsi.pt).

¹¹³ V. MOREIRA, Vital; CANOTILHO, J. J. Gomes, anot. – *Constituição da República Anotada*. 3.ª ed. Coimbra: Coimbra, 1993, p. 924-925; OLIVEIRA, Esteves de; GONÇALVES, Pedro Costa; AMORIM, Pacheco de, anot. – *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, Coimbra: Almedina, 1993, Vol. I, p. 153 e AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso de Direito Administrativo*. 2.ª ed.. Coimbra: Almedina, 2001, Vol. II, p. 129 e segs.

A proporcionalidade terá que se verificar:

- entre o fim da lei e o fim do acto;
- entre o fim da lei e os meios escolhidos para atingir tal fim;
- entre as circunstâncias de facto que dão causa ao acto e as medidas tomadas; (Cfr. Agustín Gordillo, ob. já citada, pág. 299/302).¹¹⁴

E, mais adiante, continuam os mesmos autores:

“ Iremos agora abordar os conceitos amplo e restrito do princípio da proporcionalidade.

- Princípio da congruência ou idoneidade

O acto deve servir o fim em vista do qual a norma configura o poder que o acto exercita (cfr. E. Garcia de Enterna e J. R. Fernandez, in “Curso ...”, vol. I, pág. 512/513).

A medida interventora terá de se manifestar como objectivamente idónea para superar a situação concreta sobre a qual a Administração pretende agir.

A congruência caracteriza-se pela eficácia do meio utilizado.

Nas palavras de Queralt, in “El policía y la lei”, pág. 109, será idóneo o meio que, em abstracto, possa ser aplicado com êxito a uma situação concreta.

- Proporcionalidade “stricto sensu” ou proibição do excesso

Ter-se-á de escolher dentro dos diversos meios ou medidas idóneas e congruentes aquelas que sejam menos gravosas, ou seja, que causem menos danos – é o denominado *princípio da intervenção mínima*, perfeitamente em consonância com o princípio de favor libertatis.”¹¹⁵

Na mesma linha, **GOMES CANOTILHO** e **VITAL MOREIRA** escreveram:

“ O **princípio da proporcionalidade** (também chamado “*princípio da proibição do excesso*”) desdobra-se em três subprincípios: **(a) princípio da adequação**, isto é, as medidas restritivas legalmente previstas devem revelar-se como meio adequado para a prossecução dos fins visados pela lei (salvaguarda de outros direitos ou bens constitucionalmente protegidos); **(b) princípio da exigibilidade**, ou seja, as medidas restritivas previstas na lei devem revelar-se necessárias (tornam-se exigíveis), porque os fins visados pela lei não podiam não podiam ser obtidos por outros meios menos onerosos para os direitos, liberdades e garantias; **(c) o princípio da proporcionalidade em sentido restrito**, que significa que os meios legais restritivos e os fins obtidos devem situar-se numa “*justa medida*”, impedindo-se a adopção de medidas legais restritivas desproporcionadas, excessivas, em relação aos fins obtidos (...).

“ O terceiro pressuposto material para a restrição legítima de direitos, liberdades e garantias consiste naquilo que genericamente se designa por **princípio da proporcionalidade**.

O princípio da proporcionalidade (também chamado «*princípio da proibição do excesso*») desdobra-se em três subprincípios: **a) princípio da adequação**, isto é, as medidas restritivas legalmente previstas devem revelar-se como meio adequado para a prossecução dos fins visados pela lei

¹¹⁴ V. BOTELHO, José Manuel Santos; ESTEVES, Américo J. Pires; PINHO, José Cândido de, anot. – **Código do Procedimento Administrativo Anotado**. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2000, p. 67.

¹¹⁵ V. idem, **op. cit.**, p. 68, nota 12.

(salvaguarda de doutros direitos ou bens constitucionalmente protegidos); b) **princípio da exigibilidade**, ou seja, as medidas restritivas previstas na lei devem revelar-se necessárias (tornaram-se exigíveis), porque os fins visados pela lei não podiam ser obtidos por outros meios menos onerosos para os direitos, liberdades e garantias; c) **princípio da proporcionalidade** em sentido restrito, que significa que os meios legais restritivos e os fins obtidos devem situar-se numa «justa medida», impedindo-se a adopção de medidas legais restritivas desproporcionadas, excessivas, em relação aos fins obtidos.”¹¹⁶

Na verdade, “através de **standards** jurisprudenciais como o da proporcionalidade, razoabilidade, proibição de excesso, é possível hoje recolocar a administração (e, de um modo geral, os poderes públicos) num plano menos sobranceiro e incontestado relativamente a um cidadão. Assim, quando se pedir a um juiz uma apreciação dos danos causados pela carga policial numa manifestação, o que se visa não é contestar a legitimidade da administração na defesa do interesse e ordem pública, mas sim o de averiguar da razoabilidade, proporcionalidade e necessidade da medida de polícia (...) Este controlo – razoabilidade – coerência, razoabilidade e adequação, proporcionalidade – necessidade – é hoje objeto de difusão em toda a Europa, através do Tribunal de Justiça das Comunidades (cfr. Tratado da União Europeia, art. 5º, segundo a numeração do Tratado de Amesterdão).”¹¹⁷

Ora, apresentando-se a expropriação como uma medida ablativa, este princípio encontra especial âmbito de consideração e aplicação, constituindo a sua causa justificadora¹¹⁸, como aliás é expressamente reconhecido nos arts 2º e 3º do CE.

6.5.2. No âmbito das expropriações por utilidade pública, o princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso desdobra-se em três subprincípios: *adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido restrito*.¹¹⁹

A *adequação* diz-nos que a expropriação deve ser apropriada para a prossecução dos fins invocados pela lei.

Para a prossecução do fim da utilidade pública, a expropriação deve ser um meio idóneo, devendo existir correspondência entre meio e o fim, ou seja, a expropriação deve ser adequada, apta, idónea para a obtenção do fim contemplado, a utilidade pública.¹²⁰

¹¹⁶ V. MOREIRA, Vital; CANOTILHO, J. J. Gomes, anot. – **Constituição da República Anotada**. 3.ª ed. Coimbra: Coimbra, 1993, p. 152.

¹¹⁷ V. CANOTILHO, J. J. Gomes – **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2.ª ed. Coimbra: Almedina, 1998, p. 267 e segs. e MIRANDA, Jorge - **Manual de Direito Constitucional**. Coimbra: Coimbra Editora, 1988, Tomo IV, p. 274.

¹¹⁸ Cfr. MANUEL, Baptista Lopes, **op. cit.**, p. 29.

¹¹⁹ Cfr. CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. II, p. 195 e segs, FERREIRA, João Pedro de Melo, **op. cit.**, p. 65 e COSTA, Salvador da, **op. cit.**, p. 27 e segs.

A *necessidade* impõe que o sacrifício a impor aos particulares se afigure como necessário para a prossecução do interesse público que a expropriação tem em vista.¹²¹

Ainda no âmbito deste subprincípio, o recurso à expropriação tem de revelar-se *necessário*, de per si, pois no âmbito do CE é privilegiada primeiramente a aquisição pelo direito privado, salvo nos casos de expropriação urgentíssima (v. arts. 11º, 15º e 16º do CE).

A expropriação é assim a *ultima ratio*, devendo apenas ser utilizada depois de esgotados os outros meios de aquisição de bens previstos expressamente no CE.¹²²

¹²⁰ Cfr. CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. II, p. 195.

Como adverte ainda JOSÉ OSVALDO GOMES, “entre a lesão ou os sacrifícios dos particulares e a prossecução do interesse público visado com a expropriação tem de haver uma relação de adequação. Nesta linha, se a requisição, a constituição de uma servidão ou um processo de alinhamento forem suficientes não será adequado recorrer à expropriação, e se a expropriação parcial satisfizer o interesse público não se justificará a expropriação total” (v. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 127).

¹²¹ A este propósito, JOSÉ OSVALDO GOMES nota que:

“ A expropriação será assim ilegítima se, por exemplo, o beneficiário da expropriação dispuser de um terreno próximo que possa ser utilizado para o mesmo fim.

Esta necessidade não tem de ser entendida em termos absolutos, mas relativos, pois para a realização de um fim público é sempre possível utilizar diversos meios.

Assim, para construir uma via pública poderá não ser expropriado determinado terreno, desde que, por exemplo, se aumentasse o número de curvas; uma ponte poderia ser construída mais a jusante, reduzindo as áreas a expropriar.” (v. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 127).

O princípio da proporcionalidade “impõe que a expropriação se contenha dentro dos limites imprescindíveis à realização do fim de utilidade pública (“A expropriação deve limitar-se ao necessário para a realização do seu fim ...” – art. 3º, n.º 1 do Código das Expropriações). Só é legítimo expropriar por utilidade pública quando a expropriação for necessária para atingir tal desiderato, isto é, quando esta não possa alcançar-se por meio menos gravoso e, expropriando, deve causar o menor dano ao particular expropriado” (v. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 01403/02, relator Conselheiro São Pedro, do Supremo Tribunal Administrativo [em linha] (11.12.2007). Disponível em www.dgsi.pt; cfr. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 08B1168, relator Conselheiro Alberto Sobrinho, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (27.05.2008). Disponível em www.dgsi.pt; cfr. ainda, arts. 62º da CRP e 1º, 2º e 3º do CE).

Na sua “vertente da necessidade (...), aplicada às expropriações impõe que estas só tenham lugar quando isso seja **reclamado pelo interesse público** e quando não seja possível atingir a utilidade pública pretendida através de outros meios menos gravosos para o particular” (v. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 047790, relator Conselheiro Santos Botelho, do Supremo Tribunal Administrativo [em linha] (16.03.2005). Disponível em www.dgsi.pt).

¹²² Cfr. CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. II, p. 195-196.

Este autor refere ainda que a *necessidade* pode ser entendida ainda nas seguintes dimensões, sendo este um subprincípio que tem maior relevo no que à expropriação diz respeito:

- Numa **dimensão instrumental**, a expropriação só deverá ser utilizada como *ultima ratio*, ou seja, só devemos adquirir bens pelo instituto da expropriação quando não seja possível adquirir os bens por outra via.

A declaração de utilidade pública só poderá assim ser emanada depois de a entidade interessada na expropriação ter provado que diligenciou no sentido de adquirir o bem pela via do direito privado (quando haja lugar), indicando as razões do insucesso, nos termos do art.º 12/1/b) do CE.

Já numa **dimensão territorial**, só se deve proceder à expropriação da totalidade do prédio se o fim do interesse público não puder ser alcançado com a expropriação de uma parte do mesmo, excepto se o proprietário requerer a expropriação total conforme o previsto no artigo 3º/2 e 3 do CE como salvaguarda dos interesses do expropriado.

- Numa **dimensão modal**, se o fim público da expropriação não exigir a subtração total do direito da propriedade e for perfeitamente realizável através de um direito real limitado, deve ser preferido o meio ou a intervenção que menor dano causar ao particular.

O *princípio da proporcionalidade em sentido estrito* exige que a entidade expropriante proceda a uma aferição do custo-benefício que resultará da expropriação para a concretização do fim público que tem em vista.

De acordo com a proporcionalidade em sentido estrito, é necessária a existência de um equilíbrio entre o interesse público a prosseguir com a expropriação e os inconvenientes que do ato decorre, sobretudo, os custos financeiros e o ataque à propriedade privada.

A Administração, previamente à emissão da DUP, deverá contabilizar as vantagens e desvantagens, ponderando efetivamente no caso concreto o interesse público a satisfazer e as desvantagens que daí advém.¹²³

-
- Por último, numa *dimensão temporal*, é imprescindível que o interesse público reclame a expropriação no momento concreto em que é emanado o acto de declaração de utilidade pública e que a sua realização se prolongue por algum tempo. Se os bens não forem aplicados ao fim justificativo da expropriação durante um lapso de tempo razoável, então não havia uma necessidade atual da expropriação para a realização do interesse público invocado, logo, a consumação da expropriação fica dependente da efetiva aplicação dos bens expropriados a fins de utilidade pública, sendo que essa falta torna a expropriação injustificada (v. artigos 5.º/1 e 13º do CE 99) (v. CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. II, p. 197-200).

¹²³ Cfr. CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. II, p. 200-201.

PARTE II
DA INDEMNIZAÇÃO
CAPÍTULO I
DA JUSTA INDEMNIZAÇÃO

7. Âmbito

7.1. A CRP, após garantir a todos o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte, e como decorrência do princípio do Estado de Direito Democrático, assenta numa responsabilidade administrativa ou legislativa por danos causados na esfera jurídica dos cidadãos de acordo com o princípio da igualdade perante os encargos públicos¹²⁴, pelo que apenas permite a expropriação por utilidade pública, com base na lei e mediante justa indemnização (v. art. 62º/1 e 2 da CRP).¹²⁵

Nesta medida, o direito à indemnização devida pela expropriação tem sido igualmente entendido como um direito de natureza análoga à dos direitos fundamentais¹²⁶, auto-aplicável por natureza, englobado que está no conteúdo do direito de propriedade.¹²⁷

A indemnização é assim ao mesmo tempo uma garantia do expropriado perante o ato ablativo de apropriação mas também um pressuposto da expropriação, pois esta apenas poderá ser efetivada mediante o pagamento de justa indemnização.¹²⁸

¹²⁴ V. FONSECA, José Vieira, Principais Linhas Inovadoras do Código das Expropriações de 1999 – **Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente**. Coimbra, Almedina, 2001-2004, n.º 14, p. 46 e segs.

¹²⁵ O conceito constitucional de justa indemnização, é, nas palavras de **FERNANDO ALVES CORREIA**, “uma fórmula carregada de sentido, na qual podem ser colhidos importante limites à discricionariedade do legislador ordinário.” (v. CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. II, p. 209-210).

¹²⁶ Como tivemos oportunidade de realçar, o direito de propriedade privada (consagrado no art. 62º/1 da CRP como um direito económico), que integra um direito fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias e ao qual é estendível o regime material destes (v. art. 18.º, *ex vi* do disposto no art. 17º da CRP), não é um direito absoluto, encontrando-se garantido nos termos da Constituição, podendo por isso ser modelado nos seus limites por Lei (v. art. 165º/1/b) e j) da CRP; cfr. art. 1305º do C. Civil; v. **ACÓRDÃO** N.º 341/86; Processo n.º 111/84, relator Conselheiro Monteiro Diniz, do Tribunal Constitucional [em linha] (10.12.1986). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

¹²⁷ V. ASCENSÃO, José de Oliveira, A Atribuição pelos Tribunais de Indemnizações Por Nacionalização ainda Não Satisfeitas - **Estudos sobre Expropriações e Nacionalização**. [S.L.]: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1989, p. 183-226 (208-209).

¹²⁸ A CRP apresenta o princípio da indemnização como um dos pressupostos para a legitimidade do ato expropriativo e o seu pagamento é, por isso, considerado como um dos requisitos constitucionais para a expropriação (cfr. neste sentido CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. II, p. 209 e GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 145).

Em qualquer situação expropriativa, o Estado deve assegurar aos privados, como sucedâneo do direito afetado, uma justa indemnização, sendo que a ideia e medida desta justiça condiciona a densificação da indemnização garantida aos proprietários.¹²⁹

A expropriação por utilidade pública, para além de se fundar na Lei, deverá ressarcir os expropriados mediante uma justa indemnização, tal como impõe o art. 131º do C. Civil nos termos do qual pela expropriação é sempre devida ao proprietário e titulares dos direitos afetados a adequada indemnização.¹³⁰

A dimensão da responsabilidade patrimonial do Estado perante os cidadãos decorrente dos princípios e normativos em causa impõe que a indemnização justa, apesar de concretizada e determinada através de outros critérios operativos que ficam reservados ao legislador ordinário, tem como parâmetro fundamental a referência constitucional.¹³¹

7.2. A noção de indemnização traz implícita a ideia de compensação substancial dos cidadãos pelos sacrifícios impostos com a expropriação pública.

A justa indemnização será assim a que satisfaça essa função de compensação, perdendo a sua justiça quanto tal não suceda.¹³²

Tem-se assim entendido que o sentido e alcance de “*justa indemnização*” tem implícitos três parâmetros fundamentais:

- A proibição de uma indemnização meramente nominal, irrisória ou simbólica;
- O respeito pelo princípio da igualdade de encargos; e
- A consideração do interesse público da expropriação.¹³³

¹²⁹ V. FONSECA, José Vieira – Obras de Manutenção no Código das Expropriações. In OLIVEIRA, Fernanda Paula - **Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território – Estudos**. 1.ª ed., 1.ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2012, Vol. II, p. 495.

¹³⁰ Cfr. COSTA, Salvador da, **op. cit.**, p. 143.

¹³¹ Cfr. FONSECA, José Vieira – Obras de Manutenção no Código das Expropriações. In OLIVEIRA, Fernanda Paula - **Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território – Estudos**. 1.ª ed., 1.ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2012, Vol. II, p. 209.

¹³² Cfr. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 146; Cfr. COSTA, Salvador da, **op. cit.**, p. 143-144.

¹³³ Cfr. CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. II, p. 210 e FONSECA, José Vieira, Principais Linhas Inovadoras do Código das Expropriações de 1999 – **Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente**. Coimbra, Almedina, 2001-2004, n.º 14, p. 49.

Como se escreveu recentemente no douto Acórdão do TC n.º 641/2013:

“ O tema do *quantum* da indemnização devida por expropriação está inevitavelmente ligado ao conceito de “justa indemnização” constante do artigo 62.º, n.º 2 da Constituição.
Determinando que a indemnização por expropriação deve ser justa, este preceito não define, contudo, nenhum critério objetivo de fixação ou método direto de avaliação da indemnização a aplicar, deixando ao legislador ordinário a sua definição.

7.2.1. A proibição de indemnizações meramente nominais, irrisórias ou simbólicas tem subjacente a ideia de que a compensação ao expropriado deverá ser adequada ao dano que lhe é imposto, e, por isso, está vedada ao legislador ordinário a adoção de critérios meramente objetivos, desconsiderando a referência ao concreto bem ou direito a expropriar e ao seu valor de acordo com o seu significado económico.

Desta forma, estão assim proibidas indemnizações que não traduzam uma compensação adequada e integral do dano infligido ao expropriado.¹³⁴

A proibição de indemnizações irrisórias, simbólicas ou aparentes determina pois que o legislador não possa fixar *critérios abstratos para o seu cálculo*, sem qualquer referência ao *bem a expropriar e ao seu valor*, de acordo com o seu destino económico, pois “a abstracção e inflexibilidade inerentes torná-lo(s)-ia inadequado(s) para **ponderar as particularidades de cada caso**, e, sob um aparente igualitarismo, impossibilitar-se-ia a concretização do princípio constitucional da justa indemnização.”¹³⁵

A Constituição, desta forma, remete para o legislador ordinário a determinação dos critérios de fixação da indemnização por expropriação. (...)

10. Como de há muito foi notado pela doutrina da especialidade, «o conceito constitucional de “justa indemnização” leva implicado três ideias: a proibição de uma indemnização meramente nominal, irrisória ou simbólica; o respeito pelo princípio da igualdade de encargos; e a consideração do interesse público da expropriação» (cfr. Fernando Alves Correia, “A Jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre Expropriações por Utilidade Pública e o Código das Expropriações de 1999”, Coimbra, 2000, p. 33).

Na sua jurisprudência sobre a questão do *quantum* da indemnização devida pela expropriação por utilidade pública, o Tribunal Constitucional desde sempre tem acolhido as duas primeiras dimensões do conceito, em concretização do princípio da equivalência de valores e do princípio do Estado de direito democrático, nos termos do qual se torna obrigatório indemnizar os atos lesivos de direitos ou causadores de danos (cfr. Acórdão n.º 52/90, que declarou inconstitucional, com força obrigatória geral, a norma do n.º 2 do artigo 30.º do Código das Expropriações de 1976, em processo de repetição de julgado, depois de a mesma ter sido julgada inconstitucional em três casos concretos, designadamente através dos Acórdãos n.os 109/88, 381/89 e 420/89).

Também a terceira dimensão do conceito de “justa indemnização” acima avançada, *i.e.*, a ideia de a indemnização dever igualmente ser justa na perspetiva do interesse público que a expropriação visa prosseguir, encontra, de há muito, expressão na jurisprudência do Tribunal (cfr., entre outros, Acórdãos n.os 314/95 e 470/97).” (v.

ACÓRDÃO: N.º 641/2013, Processo n.º 345/13, relator Conselheira Maria de Fátima Mata-Mouros, do Tribunal Constitucional [em linha] (07.10.2013). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; cfr. **ACÓRDÃO:** N.º 417/2006, Processo n.º 538/05, relator Conselheira Maria João Antunes, do Tribunal Constitucional [em linha] (11.07.2006). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO:** N.º 677/2006, Processo n.º 276/03, relator Conselheiro Paulo Mota Pinto, do Tribunal Constitucional [em linha] (12.12.2006). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO:** N.º 312/06, Processo n.º 670/04, relator Conselheira Maria Helena Brito, do Tribunal Constitucional [em linha] (17.05.2006). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt).

¹³⁴ V. CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. II, p. 210 e FONSECA, José Vieira, Principais Linhas Inovadoras do Código das Expropriações de 1999 – **Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente**. Coimbra, Almedina, 2001-2004, n.º 14, p. 50. Cfr. MOREIRA, Vital; CANOTILHO, J. J. Gomes, anot. – **Constituição da República Anotada**. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, Vol. I, p. 801.

¹³⁵ V. **ACÓRDÃO:** Processo n.º 0060422, relator Desembargador Nunes Ricardo, do Tribunal da Relação de Lisboa [em linha] (26.03.1996). Disponível em www.dgsi.pt; cfr. **ACÓRDÃO:** Processo n.º 0006072, relator

Deste modo, o legislador não pode fixar *critérios abstratos para o cálculo da indemnização*, sem qualquer referência ao bem a expropriar e ao seu valor, de acordo com o seu destino económico, pois:

- a) A abstração e inflexibilidade inerentes determinariam a inadequação dos referidos critérios para ponderar as particularidades de cada caso; e
- b) Sob um aparente igualitarismo, impossibilitar-se-ia a concretização do princípio constitucional da justa indemnização.

A indemnização visa assim *ressarcir o expropriado do prejuízo efetivamente sofrido*, não podendo por isso ser de montante tão reduzido que a torne irrisória, simbólica ou desproporcional de acordo com a perda patrimonial subjacente.¹³⁶

7.2.2. O princípio da igualdade de encargos impõe que a indemnização compense plenamente o sacrifício especial suportado pelo expropriado, para que a perda patrimonial que lhe é forçada mediante a expropriação por utilidade pública seja repartida por todos os cidadãos de forma equitativa (princípio da igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos).

Ainda no âmbito deste parâmetro como elemento que preside aos critérios da indemnização, é ainda registada uma vertente dupla de comparação: a vertente da *relação interna* e a vertente da *relação externa*.¹³⁷

Desembargador Pessoa dos Santos, do Tribunal da Relação de Lisboa [em linha] (12.11.1998). Disponível em www.dgsi.pt.

¹³⁶ V. COSTA, Salvador da, **op. cit.**, p. 144.; cfr. **ACÓRDÃO**: N.º 337/2007, Processo n.º 376/07, relator Conselheira Ana Maria Guerra Martins, do Tribunal Constitucional [em linha] (31.05.2007). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO**: N.º 416/07, Processo n.º 149/06, relator Conselheira Ana Guerra Martins, do Tribunal Constitucional [em linha] (18.07.2007). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO**: N.º 469/04, Processo n.º 251/2004, relator Conselheiro Bravo Serra, do Tribunal Constitucional [em linha] (19.06.2004). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

¹³⁷ Como oportunamente escrevemos, o princípio da igualdade encontra consagração nos art. 13º e 266º da CRP e no artigo 5º do CPA e, no essencial, impõe que a se trate de forma igual o que é juridicamente igual e se trate de forma diferente o que é juridicamente diferente.

O princípio da igualdade impõe que o expropriado não fique numa situação de desigualdade relativamente aqueles que não foram expropriados (princípio da igualdade na sua vertente externa) nem que em igualdade de circunstâncias entre expropriados e sem fundamento material bastante estes recebam, indemnizações diferentes (princípio da igualdade na sua vertente interna).

Quanto à dimensão deste princípio no âmbito das expropriações, no douto acórdão do TC n.º 106/2003, decidiu-se que:

“ Traduzindo-se, pois, o disposto no art.º 23.º, n.º 4, do Cód. das Exp., numa diminuição do montante indemnizatório a pagar pelo ato expropriativo, sem qualquer fundamento no acerto do valor “justo” do bem expropriado, mostra-se violado o princípio constitucional da “justa indemnização”, consagrado no art.º 62.º, da C.R.P..

De acordo com a sua *relação interna*, o princípio da igualdade impõe ao legislador uma proibição, impedindo a fixação de critérios de indemnização que variem de acordo com os fins específicos das expropriações, com o seu objeto e com os procedimentos a que as indemnizações estão sujeitas.¹³⁸

Assim, é vedada a atribuição de indemnizações quantitativamente distintas a expropriados colocados em situações substancialmente idênticas ou que sejam fixadas com base em diferentes critérios e que tratem determinados expropriados de forma mais favorável em detrimento de outros.

De acordo com esta vertente, deverão ser fixados critérios uniformes de determinação e atribuição de indemnização, de forma a evitar tratamentos diferenciados entre particulares sujeitos a expropriação.

Concomitantemente, e de acordo com a sua *vertente externa* (em que o termo de comparação é realizado entre expropriados e não expropriados), o princípio da igualdade impõe que a indemnização seja fixada em montante que impeça um tratamento desigual entre dois grupos.

Procura-se aqui que o expropriado não suporte um dano ou sacrifício não exigido aos não expropriados mas que, ao mesmo tempo, aquele não tenha um benefício acrescido com a indemnização ou que seja injustamente compensado (enriquecido) com a mesma.¹³⁹

E, uma vez que ao conceito de “justa indemnização” está umbilicalmente ligada a observância do princípio constitucional da igualdade (art.º 13.º, n.º 1, da C.R.P.), na sua manifestação de igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos, abrangendo a relação externa da expropriação (ALVES CORREIA, na anot. cit., na R.L.J., Ano 134º, pág. 346), o art.º 23.º, n.º 4, do Cód. das Exp., ao impedir que os expropriados sejam plenamente compensados pelo “sacrifício” patrimonial que lhes foi exigido, recebendo menos do que aquilo que perderam, também infringe o referido princípio da igualdade de encargos.” (v. **ACÓRDÃO**: N.º 106/2003, Processo n.º 702/12, relator Conselheiro Fernando Ventura, do Tribunal Constitucional [em linha] (20.02.2013). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt).

¹³⁸ Como se escreveu quanto a esta matéria no Acórdão do TC n.º 349/2012:

“ No plano da relação interna da expropriação, em que se compara a situação dos expropriados entre si, quer no plano da relação externa, em que o termo de comparação é a situação dos não expropriados. A satisfação destas exigências opera nos dois sentidos, opondo-se tanto a soluções por via das quais o sacrifício do expropriado não resulte devidamente compensado, como a soluções que o coloquem em posição desproporcionadamente vantajosa, trazendo-lhe um benefício injustificado.” (v. **ACÓRDÃO**: N.º 349/2012, Processo n.º 896/2011, relator Conselheiro Vítor Gomes, do Tribunal Constitucional [em linha] (05.07.2012). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO**: N.º 11/2012, Processo n.º 556/10, relator Conselheiro Carlos Pamplona de Oliveira [em linha] (12.01.2012). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt).

¹³⁹ Nesta linha, decidiu-se no Acórdão do TC n.º 11/2012:

“ Na verdade, a “justa indemnização” devida por uma expropriação por utilidade pública é também aquela que respeita o princípio da igualdade quer numa vertente da relação externa, no âmbito da qual se comparam os expropriados com os não expropriados e no âmbito da relação interna, quer no sentido de que todos os expropriados devem ser tratados da mesma forma. Não é, por isso, de encarar de forma independente o princípio da justa indemnização do princípio da igualdade (cfr. o já citado Acórdão n.º 210/93).” (v. **ACÓRDÃO**: N.º

Do princípio da igualdade dos cidadãos perante encargos públicos assim considerado, resulta que a expropriação deverá ser acompanhada de uma indemnização integral ou que proceda a uma compensação total do dano infligido no património do expropriado.

Neste domínio, a *reposição da igualdade* entre os cidadãos não se efetua em termos absolutos, mas apenas *perante os encargos públicos*.¹⁴⁰

Uma *indemnização justa* deverá traduzir uma adequada restauração da lesão sofrida pelo expropriado e garantir-lhe a compensação plena da perda patrimonial suportada, em termos de o colocar na posição de adquirir outro bem de igual natureza e valor, de acordo com a teoria da substituição (*Wiederbeschaffungstheorie*).¹⁴¹

A função *compensatória* da indemnização é claramente sublinhada pela doutrina¹⁴², referindo-se que a *indemnização é uma compensação destinada a restabelecer a igualdade perturbada*.¹⁴³

Como escreve a este propósito **FERNANDO ALVES CORREIA**:

11/2012, Processo n.º 556/10, relator Conselheiro Carlos Pamplona de Oliveira, do Tribunal Constitucional [em linha] (12.01.2012). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

¹⁴⁰ V. COSTA, Pedro Elias da – **Guia das Expropriações por Utilidade Pública**. Coimbra: Almedina, 2003, p. 218.

¹⁴¹ A propósito da *Wiederbeschaffungstheorie*, cfr. CORREIA, Fernando Alves - **O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade**. 2.ª ed. reimpressão, Coimbra: Almedina, 1989, p. 541.

Na jurisprudência, referindo-se expressamente à aplicação da *Wiederbeschaffungstheorie* no ordenamento jurídico português, cfr. **ACÓRDÃO**: N.º 108/92, Processo n.º 78/90, relator Conselheiro Fernando Alves Correia, do Tribunal Constitucional [em linha] (16.03.1992). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

¹⁴² V. MENEZES, António Cordeiro – **Direitos Reais**. Lisboa: LEX, 1979, p. 561; MENEZES, António Cordeiro; SOUSA, Teixeira de – **Colectânea de Jurisprudência, Ano XV**. [S.L.]: [S.E.], 1990, p. 21-30 (25); FRANCO, Sousa; MARTINS, Oliveira – **A Constituição Económica Portuguesa, Ensaio Interpretativo**. Coimbra: Almedina, 1993, p. 186; cfr. **ACÓRDÃO**: N.º 585/04, Processo n.º 463/03, relator Conselheiro Gil Galvão, do Tribunal Constitucional [em linha] (29.09.2004). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO**: N.º 469/04, Processo n.º 251/2004, relator Conselheiro Bravo Serra, do Tribunal Constitucional [em linha] (29.06.2004), Disponível em www.tribunalconstitucional.pt. **ACÓRDÃO**: N.º 267/97, Processo n.º 460/95, relator Conselheiro Guilherme da Fonseca, do Tribunal Constitucional [em linha] (19.03.1997). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

¹⁴³ Como nota **JOSÉ VIEIRA FONSECA**:

“ De facto, chamado à colação o princípio da igualdade na dimensão que opera na relação externa da expropriação, a que se estabelece entre os expropriados e os não expropriados, entende-se que a indemnização deve colocar o expropriado numa situação económica idêntica à dos que não foram expropriados, sob pena de considerar violada essa igualdade.

Para além de poder ser utilizada como dimensão fundamentante do princípio da reparação integral dos danos suportados pelos expropriados, esta específica perspectiva da igualdade pretende conferir operacionalidade a esse princípio, apontando decisivamente para o valor de mercado do bem: os expropriados receberão o que poderiam receber no mercado se não fossem expropriados e que é precisamente o mesmo que os não expropriados também podem receber se pretenderem vender os seus bens nesse mercado.

Neste contexto, num momento inicial, o prejuízo do expropriado é o valor real e corrente do bem numa situação normal de mercado e a indemnização é a expressão pecuniária, a medida, desse valor” (v. FONSECA, José Vieira, Principais Linhas Inovadoras do Código das Expropriações de 1999 – **Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente**. Coimbra, Almedina, 2001-2004, n.º 14, p. 65-66).

“A observância do “princípio da igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos” na expropriação por utilidade pública exige que esta seja acompanhada de uma indemnização integral (*volle Entschädigung*) ou de uma compensação total do dano infligido ao expropriado.

Aquele princípio impõe que a indemnização por expropriação possua um “carácter reequilibrado” em benefício do sujeito expropriado, objectivo que só será atingido, como já foi acentuado, se a indemnização se traduzir numa “compensação séria e adequada” ou, noutros termos, numa compensação integral do dano suportado pelo particular, em termos de o colocar na posição de adquirir outro bem de igual natureza e valor.

Na nossa perspectiva, o critério mais adequado ou mais apto para alcançar uma compensação integral do sacrifício patrimonial infligido ao expropriado e para garantir que este, em comparação com outros cidadãos não expropriados, não seja tratado de modo desigual e injusto, é o valor de mercado (*Verkehrswert*), também denominado valor venal, valor comum ou valor de compra e venda do bem expropriado, entendido não em sentido estrito ou rigoroso, mas sim em sentido normativo.”¹⁴⁴

¹⁴⁴ Cr. CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. II, p. 146-149.

Como se escreveu a este propósito no Acórdão do TC n.º 140/03:

“ (...) (n)o conceito de justa indemnização vai implicada necessariamente a observância do **princípio da igualdade**, na sua manifestação de igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos. Uma indemnização justa (na perspectiva do expropriado) será aquela que, repondo a observância do princípio da igualdade violado com a expropriação, **compense plenamente o sacrifício especial** suportado pelo expropriado, de tal modo que a **perda patrimonial que lhe foi imposta seja equitativamente repartida entre todos os cidadãos**.

O **princípio da igualdade**, como elemento normativo inderrogável que deve presidir à definição dos critérios de indemnização por expropriação, **desdobra-se em duas dimensões ou em dois níveis fundamentais de comparação: o princípio da igualdade no âmbito relação interna e o princípio da igualdade no domínio da relação externa da expropriação**.

No campo da relação interna da expropriação, confrontam-se as regras de indemnização aplicáveis às diferentes expropriações. Neste domínio, o princípio da igualdade impõe ao legislador, na definição de regras de indemnização por expropriação, um limite inderrogável: **não pode fixar critérios de indemnização que variem de acordo com os fins públicos específicos das expropriações** (v.g. critérios de indemnização diferentes para as expropriações de imóveis destinados à abertura de vias férreas, ao rasgo de auto-estradas, à execução dos planos urbanísticos, etc.), **com os seus objectos** (v.g. critérios diferenciados de indemnização para as expropriações de imóveis e móveis, prédios rústicos e prédios urbanos, solos agrícolas e solos urbanizados, etc.) e **com o procedimento a que elas se subordinam**. O princípio da igualdade não permite que particulares colocados numa situação idêntica recebam indemnizações quantitativamente diversas ou que sejam fixados critérios distintos de indemnização que tratem alguns expropriados mais favoravelmente do que outros grupos de expropriados. Aquele princípio obriga o legislador a estabelecer **critérios uniformes de cálculo da indemnização, que evitem tratamentos diferenciados entre os particulares sujeitos a expropriação**.

No domínio da relação externa da expropriação, **comparam-se os expropriados com os não expropriados**, devendo a indemnização por expropriação ser fixada num montante tal que impeça um tratamento desigual entre os dois grupos. A observância do «princípio da igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos» na expropriação por utilidade pública exige que esta seja acompanhada de uma indemnização integral (*volle Entschädigung*) ou de uma compensação integral do dano infligido ao expropriado. Aquele princípio impõe que a indemnização por expropriação possua um «carácter reequilibrador» em benefício do sujeito expropriado, objectivo que só será atingido se a indemnização se traduzir numa «compensação séria e adequada» ou, noutros termos, numa compensação integral do dano suportado pelo particular.

Na perspectiva de F. Alves Correia, o critério mais adequado ou mais apto para alcançar uma compensação integral do sacrifício patrimonial infligido ao expropriado e para garantir que este, em comparação com outros cidadãos não expropriados, não seja tratado de modo desigual e injusto, **é o do valor de mercado** (*Verkehrswert*), também denominado **valor venal, valor comum ou valor de compra e venda** do bem expropriado.» (cfr. **ACÓRDÃO**: N.º 140/03, Processo n.º 593/02, relator Conselheira Maria Helena Brito, do Tribunal Constitucional [em linha] (18.03.2003). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt).

Contra o entendimento perfilhado por Fernando Alves Correia e pela jurisprudência do Tribunal Constitucional, **JOSÉ VIEIRA FONSECA** escreve que:

“ (...) Não podemos aderir a esta leitura, em particular pela relevância constitucional que se lhe pretende conferir. E não podemos concordar com esta tese por duas razões essenciais: (a) porque entende a expropriação com o instituto exclusivamente referenciado pela realização de fins públicos, logo uma tese inoperante em todos os projetos expropriantes que, para além desses fins públicos, são caracterizados pelas referidas envolvência jurídico-privada e vantagens económico-financeiras; e (b) porque permite situações de desigualdade na relação externa das expropriações: os expropriados não são tratados da mesma forma que os expropriados. (...)

Não nos parece defensável que a ponderação do interesse que a expropriação visa servir possa limitar, cercear e impedir através dos elementos invocados os princípios da igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos e a consequente reparação integral dos prejuízos impostos ao expropriado, tudo no plano constitucional. (...)

Em primeiro lugar, não existem fundadas dúvidas acerca do objectivo que se assume expressamente nesta tese: pretendesse efectivamente limitar os princípios da igualdade perante os encargos públicos e da reparação integral dos danos suportados pelos expropriados, pois a medida da diferença entre o valor de mercado real e o valor de um qualquer mercado normativo corresponderá, exactamente, à medida da desigualdade e injustiça que desse modo, para além da expropriação, será imposta aos expropriados, continuando os não expropriados a poder vender os seus bens, com as mesmas características do expropriado. (...)

Em segundo lugar, é o próprio fundamento – rectius, os efeitos que lhe pretendem imputar – destas cláusulas de redução, o interesse público, que suscita as maiores reservas. Na verdade, invocar o interesse público que a expropriação visa servir para impedir a plena realização de um direito fundamental, de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, como é o direito dos expropriados a uma justa indemnização, carecerá sempre de uma profunda justificação que ALVES CORREIA não apresenta e que não nos parece justificável.

Relembre-se que foram precisamente razões de interesse público que suportaram as diversas soluções normativas que pretendiam, do mesmo modo, limitar este direito fundamental dos expropriados e que foram julgadas inconstitucionais (Códigos de 1976 e 1991). Ficará assim por demonstrar a diferença que se para a tese sub Júdice das normas dos artigos 30.º, n.ºs 1 e 2, e 33.º, n.º 1, do Código das Expropriações de 1976 que foram julgadas inconstitucionais precisamente por impedirem a concretização do princípio da igualdade e da reparação integral da posição económico-patrimonial dos expropriados. (...)

Sublinhe-se, por último, que pretender limitar a justa indemnização constitucional por razões de interesse público significa permitir qualquer limitação, a esse título, a este direito fundamental ou a outros direitos fundamentais de idêntica ou diferente natureza, o que não nos parece tolerável, pelo menos sem um adequado suporte fundamentante na própria estrutura constitucional.

Em suma, parece-nos que a reafirmação desta tese de ALVES CORREIA implica um verdadeiro retrocesso no longo caminho até aqui percorrido, muito graças ao Professor, no sentido de assegurar, também no âmbito do Direito das Expropriações, uma plena observância e respeito pelo princípio da igualdade e consequentes exigências.

Em terceiro lugar, com as distorções que impõe aos referidos princípios constitucionais e direito fundamental, esta tese acaba por não assegurar os resultados que propõe. Na verdade, as cláusulas de redução ao valor do mercado real que ALVES CORREIA indica têm, entre outras, uma dupla finalidade: por um lado, eliminar da indemnização os elementos de valorização puramente especulativos e mais-valias ou aumentos de valor que tenham a sua origem na própria declaração de utilidade pública ou em determinadas circunstâncias posteriores a este acto ou à notificação da resolução de expropriar; por outro lado, 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 despesas suportados pela colectividade. (...)

No entanto, parece-nos ficar uma questão essencial: e quando a entidade obrigada a esse pagamento não for uma entidade pública, isto é, quando a justa indemnização não for um custo da comunidade mas uma obrigação da entidade privada que explora o projecto expropriante? Nesta situação a tese em análise determinaria mais um enriquecimento sem causa, desta vez à custa da comunidade, para o beneficiário da expropriação obrigado ao pagamento das indemnizações: o custo suportado pela comunidade enriquece, sem explicação aparente, quem nada teve que a ver com esse custo e com a causa pública de mais-valia que consideramos; por outro lado a comunidade que suportou aquele custo em nada beneficia, na relação expropriativa, com o investimento efectuado. Assim, a não ser que se assuma que esta necessária consequência, a pretensão normativa de ALVES CORREIA só pode aplicar-se às expropriações em que a entidade obrigada ao pagamento das respectivas indemnizações é a mesma que suportou os investimentos que determinaram a mais-valia considerada.

Assim, entendemos inconstitucional, por violar o princípio da reparação integral da esfera jurídica expropriada e, consequentemente o princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos, qualquer mercado normativamente formulado através de cláusulas de redução que diferenciem os expropriados dos restantes proprietários não expropriados relativamente ao valor de mercado do bem expropriado. Bem andou neste domínio, reflectindo aquela exigência constitucional, o artigo 23.º, n.º 5, do Código das Expropriações, pois assegura-se aí o valor real e corrente numa situação normal de mercado” (v. FONSECA, José Vieira,

Em qualquer dos casos, o expropriado deverá ser ressarcido dos prejuízos causados pelo ato ablativo à data em que este iniciou a produção dos respetivos efeitos jurídicos, pela ponderação das circunstâncias e condições de facto que então se verificarem, indemnizando-se assim os seus reais e efetivos prejuízos¹⁴⁵, pois a publicação da DUP constitui o facto constitutivo da relação jurídico-expropriativa¹⁴⁶ ou, se preferirmos, o facto gerador da obrigação de indemnizar (v. art. 562º do C. Civil).

Assim, na determinação do montante indemnizatório apenas podem ser considerados os valores, circunstâncias e condições de facto e de direito existentes na data da publicação daquele ato expropriativo – facto constitutivo de obrigação de indemnização.

7.2.3. O *interesse público* que funda a expropriação implica ainda que, para a indemnização ser justa, a mesma deve sê-lo, do ponto de vista dos interesses do expropriado, como também do ponto de vista da realização do interesse público.¹⁴⁷

Este último parâmetro implica que será necessário a introdução de cláusulas de redução do montante da indemnização, tendo em vista:

- Eliminar elementos de valorização da mesma que são puramente especulativos e mais-valias ou aumentos de valor que tenham a origem na própria DUP ou outros emergentes de circunstâncias posteriores à resolução de expropriar (cfr. art. 23º/2/ a), c) e d) do CE) e,

Principais Linhas Inovadoras do Código das Expropriações de 1999 – **Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente**. Coimbra, Almedina, 2001-2004, n.ºs 15/16, p. 185-192).

¹⁴⁵ V. CORREIA, Fernando Alves – As Garantias do Particular na Expropriação por Utilidade Pública, **Separata do volume XXIII do Suplemento ao Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**. Coimbra: Almedina, 1982, p. 128.

¹⁴⁶ Neste sentido, **ACÓRDÃO**: Processo n.º 0069836, relator Desembargador Cunha Barbosa, do Tribunal da Relação de Lisboa [em linha] (31.10.1996). Disponível em www.dgsi.pt; **ACÓRDÃO**: Processo n.º 0351561, relator Desembargador Oliveira Abreu, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (12.05.2003). Disponível em www.dgsi.pt.

Porém, como refere **JOSÉ OSVALDO GOMES** “a expropriação não se confina a uma relação jurídica entre o Estado e o expropriado, que tem como facto constitutivo a declaração de utilidade pública», originando «relações jurídicas poligonais ou multilaterais e, em muitos casos, verdadeiros feixes de relações jurídicas.» Assim, o vínculo indemnizatório estabelecido entre o expropriado e o beneficiário da expropriação pode ser substituída por uma nova relação entre aquele e o Estado. Além disso, os sujeitos activos do vínculo indemnizatório podem ser vários (v.g. proprietários, usufrutuários, usuários, superficiários, arrendatários). E, em certos casos, a lei atribui o direito de requerer a declaração de utilidade pública das expropriações a certas entidades privadas, sem prévio reconhecimento do seu interesse público.” (v. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 9).

¹⁴⁷ Cfr. CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. II, p. 216-217.

- Subtrair ao montante da indemnização determinadas mais-valias ou aumentos de valor no bem expropriado decorrentes de gastos ou despesas suportados pela colectividade.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Cfr. Idem - **Ibidem**.

Como se escreveu no Acórdão do TC n.º 641/2013:

“ O tema do *quantum* da indemnização devida por expropriação está inevitavelmente ligado ao conceito de “justa indemnização” constante do artigo 62.º, n.º 2 da Constituição.

Determinando que a indemnização por expropriação deve ser justa, este preceito não define, contudo, nenhum critério objetivo de fixação ou método direto de avaliação da indemnização a aplicar, deixando ao legislador ordinário a sua definição.

A Constituição, desta forma, remete para o legislador ordinário a determinação dos critérios de fixação da indemnização por expropriação.

O legislador modelou estes critérios nos artigos 23.º e seguintes do Código das Expropriações (para uma análise dos critérios legislativos adotados pelo legislador infraconstitucional à luz da jurisprudência do

Tribunal Constitucional, v. Fernando Alves Correia, “*A jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre expropriações por utilidade pública e o Código das Expropriações de 1999*”, in *Separata da Revista de Legislação e Jurisprudência*, Coimbra, 2000, pp. 47 e ss..

No regime legal definido, ao estatuir que «a justa indemnização não visa compensar o benefício alcançado pela entidade expropriante, mas ressarcir o prejuízo que para o expropriado advém da expropriação, correspondente ao valor real e corrente do bem de acordo com o seu destino efetivo ou possível numa utilização económica normal», o legislador elegeu como objetivo a prosseguir nos critérios legalmente previstos para o cálculo do valor da indemnização o da correspondência com o valor real e corrente do bem expropriado (n.os 1 e 5 do artigo 23.º do Código das Expropriações).

Para este efeito, estabeleceu um conjunto de elementos ou fatores de cálculo variáveis consoante o objeto da expropriação consista num solo, num edifício ou numa construção.

No que respeita à indemnização devida por solos expropriados, o regime legal assenta na distinção entre “solo apto para construção” e “solo para outros fins”, tendo o legislador adotado um critério concreto na definição da aptidão edificativa. Desta forma, se em abstrato, todo o solo, mesmo o de prédios rústicos, pode comportar edificação, na classificação a empreender em concreto, a recondução de cada solo expropriado a uma das referidas categorias implica o preenchimento de requisitos objetivos.

Assim, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 25.º do Código das Expropriações, considera-se “solo apto para construção”, o que dispõe de determinadas infraestruturas urbanísticas [«acesso rodoviário e de rede de abastecimento de água, de energia elétrica e de saneamento, com características adequadas para servir as edificações nele existentes ou a construir» - alínea a)]; o que, dispondo apenas em parte daquelas infraestruturas, se encontra todavia inserido em núcleo urbano existente [alínea b)]; o que, de acordo com instrumento de gestão territorial, está destinado a adquirir aquelas infraestruturas [alínea c)]; o que possui alvará de loteamento ou licença de construção em vigor no momento da declaração de utilidade pública [desde que o respetivo procedimento do licenciamento se tenha iniciado antes da data da notificação da resolução de requerer a expropriação - alínea d)].

Numa lógica de exclusão de partes, todo o solo que não deva ser considerado como “solo apto para construção”, por não observar um dos requisitos objetivos enunciados, considera-se “solo para outros fins” (artigo 25.º, n.º 3).

O artigo 26.º indica os critérios referenciais do cálculo do valor do solo apto para construção e o artigo 27.º contém os critérios referenciais do cálculo do valor do solo para outros fins.

Retendo, os traços legais caracterizadores da extensão da indemnização devida pela expropriação, cumpre apreciar a validade da norma *sub judicio*.

Sem prejuízo da liberdade de escolha deixada ao legislador, a imposição da “justa indemnização” inserida na norma constitucional **não pode ser vista como uma fórmula vazia**, antes se apresentando como carregada de sentido limitador da discricionariedade legislativa.

Compreende-se, assim, que, sendo vasta a jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre *expropriação*, parte significativa da mesma incide sobre o conceito de “justa indemnização”.

Analisando essa jurisprudência emerge que «na valoração dos vários critérios legais aplicáveis, de acordo com a natureza e situação do bem expropriado, o Tribunal tem perfilhado consolidadamente a orientação geral de que “tal indemnização tem como medida o prejuízo que para o expropriado resulta da expropriação”, na sintética, mas rigorosa, formulação do Acórdão n.º 52/90. Pondo de lado factores especulativos, muitas vezes artificialmente criados (Acórdão n.º 381/89), a “justa indemnização” há de tomar como ponto de referência o valor adequado que permita ressarcir o expropriado da perda do bem que lhe pertencia, com respeito pelo “princípio da equivalência de valores”, como se extrata do Acórdão n.º 11/2008. O princípio da *justa indemnização* impõe uma compensação integral, tendencialmente correspondente ao valor venal do bem, de acordo com a sua cotação no mercado. A função da indemnização é a de fazer entrar, na esfera do atingido, o equivalente pecuniário do bem

7.3. A Justa indemnização deve corresponder assim ao valor do bem expropriado segundo o seu significado económico no âmbito do respetivo mercado, o qual terá contudo de sofrer determinadas reduções fundadas no interesse público que funda a expropriação.

8. Conteúdo e extensão da indemnização

8.1. O art. 23º¹⁴⁹ do CE procura concretizar a solução preconizada pelo art. 62º da CRP, dispondo que a “justa indemnização não visa compensar o benefício alcançado pela entidade expropriante,

expropriado, de tal modo que, efetuada a expropriação, o seu património ativo muda de composição, mas não diminui de valor» (Joaquim de Sousa Ribeiro, op. cit. p. 39). (...)

Como de há muito foi notado pela doutrina da especialidade, «o conceito constitucional de “justa indemnização” leva implicado três ideias: a proibição de uma indemnização meramente nominal, irrisória ou simbólica; o respeito pelo princípio da igualdade de encargos; e a consideração do interesse público da expropriação» (cfr. Fernando Alves Correia, “A Jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre Expropriações por Utilidade Pública e o Código das Expropriações de 1999”, Coimbra, 2000, p. 33).

Na sua jurisprudência sobre a questão do *quantum* da indemnização devida pela expropriação por utilidade pública, o Tribunal Constitucional desde sempre tem acolhido as duas primeiras dimensões do conceito, em concretização do princípio da equivalência de valores e do princípio do Estado de direito democrático, nos termos do qual se torna obrigatório indemnizar os atos lesivos de direitos ou causadores de danos (cfr. Acórdão n.º 52/90, que declarou inconstitucional, com força obrigatória geral, a norma do n.º 2 do artigo 30.º do Código das Expropriações de 1976, em processo de repetição de julgado, depois de a mesma ter sido julgada inconstitucional em três casos concretos, designadamente através dos Acórdãos n.os 109/88, 381/89 e 420/89).

Também a terceira dimensão do conceito de “justa indemnização” acima avançada, *i.e.*, a ideia de a indemnização dever igualmente ser justa na perspetiva do interesse público que a expropriação visa prosseguir, encontra, de há muito, expressão na jurisprudência do Tribunal (cfr., entre outros, Acórdãos n.os 314/95 e 470/97).” (v.

ACÓRDÃO: N.º 641/2013, Processo n.º 345/13, relator Conselheira Maria de Fátima Mata-Mouros, do Tribunal Constitucional [em linha] (07.10.2013). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; cfr. **ACÓRDÃO:** N.º 172/02, Processo n.º 227/012, relator Conselheiro Paulo Mota Pinto, do Tribunal Constitucional [em linha] (17.04.2002). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO:** Processo n.º 11214/05.7TBM.TS.P1.S1, relator Conselheiro Lopes do Rego, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (29.11.2012). Disponível em www.dgsi.pt; **ACÓRDÃO:** Processo n.º 6087/04.0TBGM.R.G2, relator Desembargador Fernando Fernandes Freitas, do Tribunal da Relação de Guimarães [em linha] (13.02.2012). Disponível em www.dgsi.pt).

¹⁴⁹ O art. 23º do CE, sob a epígrafe “Justa indemnização”, dispõe atualmente o seguinte:

- “ 1 - A justa indemnização não visa compensar o benefício alcançado pela entidade expropriante, mas ressarcir o prejuízo que para o expropriado advém da expropriação, correspondente ao valor real e corrente do bem de acordo com o seu destino efectivo ou possível numa utilização económica normal, à data da publicação da declaração de utilidade pública, tendo em consideração as circunstâncias e condições de facto existentes naquela data.
- 2 - Na determinação do valor dos bens expropriados não pode tomar-se em consideração a mais-valia que resultar:
- a) Da própria declaração de utilidade pública da expropriação;
 - b) De obras ou empreendimentos públicos concluídos há menos de cinco anos, no caso de não ter sido liquidado encargo de mais-valia e na medida deste;
 - c) De benfeitorias voluptuárias ou úteis posteriores à notificação a que se refere o n.º 5 do artigo 10.º;
 - d) De informações de viabilidade, licenças ou autorizações administrativas requeridas ulteriormente à notificação a que se refere o n.º 5 do artigo 10.º
- 3 - Na fixação da justa indemnização não são considerados quaisquer factores, circunstâncias ou situações criadas com o propósito de aumentar o valor da indemnização.
- 4 – (Revogado pela Lei n.º 56/2008, de 4 de Setembro.)
- 5 - Sem prejuízo do disposto nos n.ºs 2 e 3 do presente artigo, o valor dos bens calculado de acordo com os critérios referenciais constantes dos artigos 26.º e seguintes deve corresponder ao valor real e corrente dos mesmos, numa situação normal de mercado, podendo a entidade expropriante e o expropriado, quando tal se não

mas ressarcir o prejuízo que para o expropriado advém da expropriação, correspondente ao valor real e corrente do bem de acordo com o seu destino efectivo ou possível numa utilização económica normal, à data da publicação da declaração de utilidade pública, tendo em consideração as circunstâncias e condições de facto existentes naquela data.”¹⁵⁰

A este propósito, **JOSÉ VIEIRA FONSECA** escreve o seguinte:

“A justiça indemnizatória assegura a igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos (sem prejuízo da consideração de outros danos na situação patrimonial afectada) através do valor de mercado do terreno expropriado, o valor que o expropriado poderia receber através da venda da posição expropriada.

Para além de resultar das exigências de justiça e igualdade constitucionais, este critério do valor de mercado resulta de uma expressa exigência legal (artigo 23º, nº5, Código das Expropriações) (...).

Como tem sido entendido, este valor real e corrente de mercado do bem é tendencialmente o de compra e venda, considerando um mercado normal ou normalizado, sem a influência de elementos especulativos, mais-valias ou aumentos de valor emergentes da DUP ou circunstâncias ulteriores à resolução de expropriar, pelo que não pode por isso deixar de ser “normativamente entendido”.¹⁵¹

O art. 23º do CE constitui assim um corolário dos princípios constitucionais relativos à justa indemnização que impõem “um conjunto de elementos ou factores de cálculo variáveis consoante o objeto da expropriação consista num solo, num edifício ou numa construção”¹⁵², permitindo “a correcção face

verifique requerer, ou o tribunal decidir oficiosamente, que na avaliação sejam atendidos outros critérios para alcançar aquele valor.

6 - O Estado garante o pagamento da justa indemnização, nos termos previstos no presente Código.

7 - O Estado, quando satisfaça a indemnização, tem direito de regresso sobre a entidade expropriante, podendo, independentemente de quaisquer formalidades, proceder à cativação de transferências orçamentais até ao valor total da dívida, incluindo os juros de mora que se mostrem devidos desde a data do pagamento da indemnização.”

¹⁵⁰ Como refere **JOÃO MELO FERREIRA**, este artigo pretende estabelecer as balizas do conceito de justa indemnização, delimitando-o positiva e negativamente.

Num primeiro momento, esclarece nos seus n.ºs 1 e 5 que a indemnização visa ressarcir o prejuízo que para o expropriado advém da expropriação, correspondente ao valor real e corrente do bem numa situação normal de mercado de acordo com o seu destino efectivo ou possível numa utilização económica normal, tendo em consideração as circunstâncias e condições de facto existentes naquela data. Num segundo momento, afirma no seu n.º 1 que a justa indemnização não visa compensar o benefício alcançado pela entidade expropriante. (v. FERREIRA, João Pedro de Melo, **op. cit.**, p. 130).

¹⁵¹ V. FONSECA, José Vieira – Obras de Manutenção no Código das Expropriações. In OLIVEIRA, Fernanda Paula - **Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território – Estudos**. 1.ª ed., 1.ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2012, Vol. II, p. 499.

¹⁵² V. **ACÓRDÃO**: N.º 641/2013, Processo n.º 345/13, relator Conselheira Maria de Fátima Mata-Mouros, do Tribunal Constitucional [em linha] (07.10.2013). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO**: N.º 172/02, Processo n.º 227/012, relator Conselheiro Paulo Mota Pinto, do Tribunal Constitucional [em linha] (17.04.2002). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO**: Processo n.º 11214/05.7TBMTS.P1.S1, relator Conselheiro Lopes do Rego, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (29.11.2012). Disponível em www.dgsi.pt; **ACÓRDÃO**: Processo n.º 6087/04.0TBGMR.G2, relator Desembargador Fernando Fernandes Freitas, do Tribunal da Relação de Guimarães [em linha] (13.02.2012). Disponível em www.dgsi.pt.

ao respectivo valor de mercado, por defeito ou por excesso, do valor dos bens achados pelos critérios previstos e determinados nos artigos 26º a 30º do mesmo Código.”¹⁵³

De acordo com estes princípios e normativos, o entendimento do Tribunal Constitucional de *justa indemnização*, tem sido o seguinte:

- a) A indemnização não visa compensar o benefício alcançado pelo expropriante, mas ressarcir o *prejuízo que para o expropriado efetivamente advém da expropriação*, não podendo ser de montante tão reduzido que a torne irrisória, simbólica ou desproporcional de acordo com a perda patrimonial subjacente;¹⁵⁴
- b) A indemnização deverá traduzir uma *compensação integral do dano suportado* pelo expropriado, garantindo-lhe a compensação plena da perda patrimonial suportada, em termos de o colocar na posição que detinha através do valor venal, valor comum ou valor de compra e venda do bem expropriado, entendido em sentido normativo;¹⁵⁵
- c) A indemnização correspondente *ao valor real e corrente de mercado* do bem expropriado (“normativamente entendido”) devendo contudo ser corrigida de acordo com os critérios previstos nos arts. 26º a 30º do CE;¹⁵⁶
- d) O *ius aedificandi* deverá ser considerado como *um dos fatores de fixação da indemnização* a atribuir pelos prédios expropriados, devendo ser considerado se a situação concreta e objectiva do imóvel o justificar.¹⁵⁷

¹⁵³ Neste sentido, COSTA, Salvador da, **op. cit.**, p. 146.

¹⁵⁴ V. **ACÓRDÃO**: N.º 337/2007, Processo n.º 376/07, relator Conselheira Ana Maria Guerra Martins, do Tribunal Constitucional [em linha] (31.05.2007). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO**: N.º 416/07, Processo n.º 149/06, relator Conselheira Ana Maria Guerra Martins, do Tribunal Constitucional [em linha] (18.07.2007). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO**: N.º 469/04, Processo n.º 251/2004, relator Conselheiro Bravo Serra, do Tribunal Constitucional [em linha] (19.06.2004). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

¹⁵⁵ Neste sentido, **ACÓRDÃO**: N.º 390/91, Processo n.º 390/91, relator Conselheiro Ribeiro Mendes, do Tribunal Constitucional [em linha] (23.10.1991). Disponível www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO**: N.º 442/87, Processo n.º 10/87, relator Conselheiro Martins da Fonseca, do Tribunal Constitucional [em linha] (18.11.1987). Disponível em [Disponível www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt); **ACÓRDÃO** N.º 341/86: Processo n.º 111/84, relator Conselheiro Monteiro Diniz, do Tribunal Constitucional [em linha] (10.12.1986). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

¹⁵⁶ V. **ACÓRDÃO**: N.º 641/2013, Processo n.º 345/13, relator Conselheira Maria de Fátima Mata-Mouros, do Tribunal Constitucional [em linha] (07.10.2013). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; cfr. **ACÓRDÃO**: N.º 172/02, Processo n.º 227/012, relator Conselheiro Paulo Mota Pinto, do Tribunal Constitucional [em linha] (17.04.2002). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO**: Processo n.º 11214/05.7TBMTS.P1.S1, relator Conselheiro Lopes do Rego, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (29.11.2012). Disponível em www.dgsi.pt; **ACÓRDÃO**: Processo n.º 6087/04.0TBGMR.G2, relator Desembargador Fernando Fernandes Freitas, do Tribunal da Relação de Guimarães [em linha] (13.02.2012). Disponível em www.dgsi.pt

¹⁵⁷ Cfr. **ACÓRDÃO**: N.º 52/90, Processo n.º 173/89, relator Conselheiro Vitor Almeida, do Tribunal Constitucional [em linha] (07.03.1990). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO**: N.º

8.2. Nos termos do art. 23º/2 do CE, na determinação do valor dos bens expropriados não pode tomar-se em consideração a mais-valia¹⁵⁸ que resultar:

- a) Da própria DUP da expropriação;
- b) De obras ou empreendimentos públicos concluídos há menos de cinco anos, no caso de não ter sido liquidado encargo de mais-valia e na medida deste;
- c) De benfeitorias voluptuárias ou úteis posteriores à notificação a que se refere o n.º 5 do art. 10.º;
- d) De informações de viabilidade, licenças ou autorizações administrativas requeridas ulteriormente à notificação a que se refere o n.º 5 do art. 10.º

As alienas a) e b) deste art. têm também suscitado algumas dificuldades.

8.2.1. De facto, de acordo com o art. 23º/2 CE, na determinação do valor dos bens a expropriar não poderão ser consideradas as mais-valias que resultar, por um lado, da própria DUP e, por outro, de obras ou empreendimentos públicos¹⁵⁹ concluídos há menos de cinco anos, caso não tenha sido liquidado o encargo de mais-valia e na medida deste.

381/89, Processo n.º 295/88, relator Conselheiro Magalhães Godinho, do Tribunal Constitucional [em linha] (03.05.1989). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO**: N.º 131/88, Processo n.º 3/88, relator Conselheiro Martins da Fonseca [em linha] (08.06.1988), do Tribunal Constitucional. Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO**: N.º 276/2007, Processo n.º 1064/06, relator Conselheiro Benjamim Rodrigues, do Tribunal Constitucional [em linha] (02.05.2007). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO**: N.º 525/2011, Processo n.º 526/2010, relator Conselheiro Joaquim de Sousa Ribeiro, do Tribunal Constitucional [em linha] (09.11.2011). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

¹⁵⁸ A Mais-valia consiste:

No “aumento de valor do prédio por efeito de obras, melhoramentos ou da expectativa deles que favoreçam a sua situação ou aplicação independentemente do esforço, inteligência ou diligência dos proprietários.

Assim, o facto de uma quinta ser incorporada na área de habitação de uma cidade ou de uma vila, levando-se até lá os arruamentos com luz, água, esgotos, telefones, etc., permitirá que terras porventura pobres passem a ser vendidas em talhões para construção à beira das novas ruas por 10, 20, 50 ou mais vezes o valor primitivo.

Se a Câmara Municipal resolve expropriar esses terrenos para abrir arruamentos e fazer os talhões que revenderá depois, o proprietário da quinta dificilmente se resignará a receber 10 por aquilo que dentro de um ano valerá 100.

Ora, na verdade, a mais-valia é uma valorização que, em relação ao proprietário, é gratuita (e nisto se distingue das benfeitorias que são valorizações onerosas do prédio) por ser devida exclusivamente à colectividade e o proprietário não ter contribuído para a produzir.” (cfr. CAETANO, Marcello **Manual de Direito Administrativo**. 9.ª ed., 10.ª reimpressão. Coimbra: Almedina Coimbra, 1980, Vol. II, p. 1042).

¹⁵⁹ Como escreve **FERNANDO ALVES CORREIA**, estes constituem “todos aqueles cuja realização tenha sido financiada ou predominantemente comparticipada, em numerário ou materiais, pelo Estado ou por outra pessoa colectiva pública, ou seja, aqueles que tenham sido custeados com recursos públicos” (cfr. **CORREIA, Fernando Alves - Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. II, p. 270; cfr. neste sentido **FONSECA, José Vieira, Principais Linhas Inovadoras do Código das Expropriações de 1999 – Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente**. Coimbra, Almedina, 2001-2004, nºs 18/19, p. 104).

A exclusão da mais-valia que resulte da própria DUP prevista na alínea a) constitui uma valorização gratuita para os expropriados e demais interessados e que não implica qualquer encargo para os mesmos, pelo que se entende estar excluída da indemnização a atribuir.¹⁶⁰

Já quanto à mais-valia resultante de recursos públicos a que se reporta a alínea b), tem-se considerando que as mesmas, se realizadas há menos de cinco anos (a contar da DUP) não podem ser consideradas.¹⁶¹

Tem-se considerado que a solução desta alínea *é inconstitucional por violação do princípio da igualdade na sua vertente externa*, na relação entre expropriados e não expropriados, pois “quem não é expropriado, pelo facto de o não ser, poderá não suportar esse encargo de mais-valia, o expropriado, pelo facto de o ser, não poderá ficar simultaneamente submetido a essa ablação da sua posição jurídico-fundamental e a um regime fiscal sobre a sucedânea justa indemnização que não afecta os não expropriados”.¹⁶²

Em consequência, tem sido entendido que a solução da alínea b) do nº 2 do art. 23º do CE deve ser *interpretada restritivamente*, de forma a abranger apenas as situações em que a entidade beneficiária da expropriação tenha sido ao mesmo tempo a entidade que tenha custeado as referidas obras e ou empreendimentos públicos, sob pena de, se assim não fosse, a entidade beneficiária da expropriação se locupletar com parte da mais-valia dada aos prédios em causa por terceiros.

Como escreve a este propósito **FERNANDO ALVES CORREIA**:

“(…) a mencionada norma deve ser interpretada restritivamente, abrangendo somente os casos em que a entidade beneficiária da expropriação foi a que realizou ou custeou as obras ou melhoramentos públicos.

Quanto isso não suceder, não deverá ocorrer qualquer abatimento da mais-valia na indemnização por expropriação, devendo, então, o expropriado pagar o encargo de mais-valia à entidade que tiver realizado ou custeado as obras ou empreendimentos públicos, se e na medida em que aos proprietários

¹⁶⁰ Cfr. COSTA, Salvador da, **op. cit.**, p. 147.

Como escreve **JOSÉ OSVALDO GOMES** “a mais-valia que resultar da própria declaração de utilidade da expropriação só deve ser excluída quando respeitar a todos os prédios da zona em que se situa o prédio expropriado” (cfr. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 166).

¹⁶¹ Cfr. CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. II, p.270 e COSTA, Salvador da, **op. cit.**, p. 148.

¹⁶² Neste sentido, FONSECA, José Vieira, Principais Linhas Inovadoras do Código das Expropriações de 1999 – **Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente**. Coimbra, Almedina, 2001-2004, nºs 18/19, p. 102-103; cfr. neste sentido CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol.II, p. 273-274 e FERREIRA, João Pedro de Melo, **op. cit.**, p. 89-92.

de prédios contíguos ou vizinhos valorizados com as mesmas obras ou empreendimentos for exigido o pagamento do encargo de mais-valia”.¹⁶³

Este entendimento evita assim um enriquecimento sem causa da entidade beneficiária da expropriação e obrigada ao pagamento da indemnização (muitas vezes, entidades privadas), pois não tendo esta suportado os custos ou encargos com as referidas obras ou empreendimentos que fundam a dedução em causa, acabaria por ser o único beneficiário, à custa do expropriado, deste regime (a comunidade que os suportou em nada beneficiaria com este regime).¹⁶⁴¹⁶⁵

¹⁶³ Assim CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. II, p. 271; cfr, neste sentido FONSECA, José Vieira, Principais Linhas Inovadoras do Código das Expropriações de 1999 – **Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente**. Coimbra, Almedina, 2001-2004, n.ºs 18/19, p. 102-103 e OLIVEIRA, Luís Perestrelo de, **op. cit.**, p. 89-92.

¹⁶⁴ Cfr. neste sentido FONSECA, José Vieira, Principais Linhas Inovadoras do Código das Expropriações de 1999 – **Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente**. Coimbra, Almedina, 2001-2004, n.ºs 18/19, p. 103 e OLIVEIRA, Luís Perestrelo de, **op. cit.**, p. 89-92 e contra este entendimento, **SALVADOR DA COSTA**, elencando as seguintes razões principais:

“ (...) a lei não distingue entre umas situações e outras, e não se vislumbrando a existência de ponderosas razões de sistema que impliquem a referida distinção, porque a mais-valia dos prédios expropriados apenas derivou de circunstâncias externas aos titulares dos respectivos direitos de propriedade ou de outros direitos reais de gozo. Acresce que este normativo se conforma com o princípio da justa indemnização, previsto no artigo 62.º, n.º 2 da Constituição, na medida que que, de outro modo, considerar-se-ia um valor não gerado pela actividade dos particulares no âmbito das regras de mercado que lhe são próprias, mas pelos réditos públicos, ou seja, por via comunidade de contribuintes fiscais. (...) Não parece que exista aqui a violação do princípio da igualdade, em primeiro lugar na medida em que a referida solução da lei se conforma com o princípio da justa indemnização, a que também estariam sujeitos os proprietários dos prédios vizinhos que tivessem sido expropriados. E, em segundo lugar, porque a circunstância, porventura, de a lei não sujeitar os proprietários dos prédios vizinhos ao pagamento imediato de mais-valia ou aquando da respectiva negociação, só poderia relevar em sede de inconstitucionalidade por omissão, o que não parece poder atualmente concluir-se do nosso ordenamento jurídico, incluindo na sua vertente tributária. (...)” (cfr. COSTA, Salvador da, **op. cit.**, p. 148-149).

¹⁶⁵ **JOSÉ OSVALDO GOMES** entende com interesse que estes normativos apontam claramente para a ponderação e consideração de quaisquer outras mais-valias, nomeadamente resultantes de obras, melhoramentos públicos ou infra-estruturas que já beneficiem o prédio expropriado à data da declaração de utilidade pública da expropriação, escrevendo que:

“ Além disso, perante um acto ablatório temos de analisar o âmbito material da situação jurídica do particular, atendendo, por um lado, ao conteúdo concreto do direito integrado pelo direito de construir resultante definitivamente da prolação de actos administrativos constitutivos de direitos, v. g. aprovação de projectos e licenças de loteamento ou de construção (v. artigo 24.º, n.º 2, alínea d) do CE 91); por outro lado, considerando a situação espacial (*situationsgebunden*) do imóvel e mais amplamente o espaço-existencial em que se integra e para o qual relevam não só os imóveis vizinhos e circundantes, mas também as infra-estruturas existentes, os espaços verdes, os equipamentos públicos, a qualidade ambiental, as vistas e os meios de comunicação” (v. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 46).

E mais à frente acrescenta a esta ideia que:

“ É inquestionável que a proximidade de uma via pública com todas as necessárias infra-estruturas aumenta significativamente o valor de mercado dos terrenos, pois os custos do seu aproveitamento urbanístico serão muito inferiores aos que seria necessário suportar se não existissem tais melhoramentos ou infra-estruturas. (...) Com efeito, é indiscutível que o valor de mercado de um terreno equipado com todas as infra-estruturas urbanísticas, e porventura situado em zona de elevada qualidade ambiental é muito mais elevado, do que o valor de um terreno situado numa zona degradada e que careça de todas essas infra-estruturas. (...) Assim, temos de concluir que também na fixação da indemnização por expropriação deverão ser ponderadas mais-valias resultantes de obras, melhoramentos públicos ou intra-estruturas (...) pois a existência destes factores é também determinante para a fixação do valor de mercado do bem (v.artigo 62.º, n.º 2 da CRP). (...)”

8.2.2. De acordo com o art. 23º/2/c) do CE também deverá ser excluído do cálculo da indemnização as benfeitorias voluptuárias ou úteis¹⁶⁶ posteriores à notificação a que se refere o art. 10º/5 do CE.

Entende-se que essas benfeitorias devem ser excluídas do cálculo da indemnização uma vez que não visam evitar a perda, destruição ou deterioração do bem mas sim o aumento forçado do valor dos bens com o intuito do proprietário em obter uma indemnização mais elevada.

Nessa linha, pensamos que as *benfeitorias necessárias* posteriores àquela notificação realizadas pelo proprietário com o fim de *evitar a perda, destruição ou deterioração do bem* devem ser consideradas no cálculo da indemnização¹⁶⁷, tanto mais que no âmbito dos

Na linha do entendimento contrário, teria de afirmar-se que a existência da Av. Da Liberdade em Lisboa não influenciava o valor dos terrenos na Rua Alexandre Herculado ou que a Av. Da Boavista no Porto era despendida para a formação dos preços dos terrenos na Rua Tenente Valadim, o que é um absurdo” (cfr. *Idem*, **op. cit.**, p. 163).

Em síntese, na tese deste autor, a existência de obras, melhoramentos, acessos ou infra-estruturas (acesso rodoviário em betuminoso, com passeios, redes de distribuição e abastecimento de água, de saneamento, de distribuição de energia eléctrica em baixa tensão, de telefone, de drenagem de águas pluviais e estação depuradora, com ligação à rede de colectores de saneamento, equipamentos escolares junto do local, etc.) contribui decisivamente para a obtenção do *valor real e corrente* do bem expropriado, dado que os custos do seu aproveitamento urbanístico serão muito inferiores aos que seria necessário suportar se não existissem tais melhoramentos ou infra-estruturas.

Existindo tais obras, melhoramentos, acessos e infra-estruturas, a entidade expropriante não necessita de realizar investimentos ou suportar despesas adicionais com a sua construção, pelo que, caso não se considerassem essas mais-valias na fixação do montante de indemnização, as parcelas expropriadas seriam avaliadas nos mesmos termos de um terreno onde não existem tais infra-estruturas, *o que viola o princípio da igualdade e da justa indemnização* (v. arts. 13º e 62º da CRP), pelo que desta forma na fixação da indemnização por expropriação deverão ser *ponderadas as mais-valias resultantes de obras, melhoramentos públicos ou infra-estruturas, pois a existência destes factores é também determinante para a fixação do valor de mercado do bem* (v. art. 62º/2 da CRP).

Na mesma linha, decidiu-se no Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de **1998.12.17**, que:

“...verifica-se que as vias públicas e as infra-estruturas existentes na zona onde se situa o prédio donde foram destacadas as parcelas expropriadas foram construídas há mais de dez anos, pelo que há lugar à mais valia – art. 29º do CE, que é de 20%, e que acresce à indemnização já calculada.

Na verdade, só assim, tomando em consideração as infra-estruturas existentes há mais de dez anos, se pode atingir o valor real e corrente do terreno em causa. É que os custos do aproveitamento urbanístico de tais terrenos são muito inferiores aos que seria necessário suportar se não houvesse as ditas infra-estruturas” (v. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 3938/98, do Tribunal da Relação de Lisboa [em linha] (17.12.1998). Disponível em www.dgsi.pt).

¹⁶⁶ O art. 216º/1 do C. Civil define benfeitorias como “todas as despesas feitas para conservar ou melhorar a coisa”, estabelecendo o n.º 3 do referido preceito a diferenciação entre benfeitorias necessárias, *úteis* ou *voluptuárias* da seguinte forma:

“ São benfeitorias *necessárias* as que têm por fim evitar a perda, destruição ou deterioração da coisa; *úteis* as que, não sendo indispensáveis para a sua conservação, lhe aumentam, todavia, o valor; *voluptuárias* as que, não sendo indispensáveis para a sua conservação nem lhe aumentando o valor, servem apenas para recreio do benfeitorizante”.

¹⁶⁷ Cfr. CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. II, p. 222, COSTA, Salvador da, **op. cit.**, p. 150, FONSECA, José Vieira, Principais Linhas Inovadoras do Código das Expropriações de 1999 – **Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente**. Coimbra, Almedina, 2001-

processos expropriativos desde a DUP e respetiva posse do imóvel até à desocupação efetiva do imóvel pela entidade expropriante poderão passar largos anos, durante os quais será eventualmente necessário proceder à realização de benfeitorias.

Na verdade, esta alínea c) tem ainda de ser conjugada com o art. 4º/4 do CE, nos termos da qual e para as situações aí configuradas é considerado para o cálculo da indemnização as benfeitorias necessárias.¹⁶⁸

8.2.3. De acordo ainda com o art. 23º/2/d) do CE, no cálculo da indemnização não podem ser consideradas as mais-valias resultantes de informações, licenças ou autorizações administrativas requeridas em momento posterior à notificação da resolução de expropriar.

Após a resolução de expropriar, os expropriados podem sempre requerer informações, licenças ou autorizações perante os órgãos e serviços que entenderem e utilizá-las no contencioso indemnizatório, pelo que esta disposição impede que o cálculo indemnizatório atenda a estes atos da administração que possam valorizar os bens sem encargos para o expropriado.¹⁶⁹

2004, nºs 18/19, p. 104, FERREIRA, João Pedro de Melo, **op. cit.**, p. 131 e GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 166.

Sobre esta matéria, decidiu-se no Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de **2008.09.08** que:

“ Tendo sido a parcela expropriada classificada como solo apto para construção, as benfeitorias não devem ser consideradas no cálculo da indemnização, isto porque a execução da construção implicará necessariamente a sua demolição e destruição, sendo de ressaltar, porém, os casos em que elas mantenham utilidade para a parte sobrança do prédio, uma vez que aí a sua destruição provocará a desvalorização desta” (v. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 1577/06.2TBPFR.P1, relator Desembargador Rodrigues Pires, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (08.09.2008). Disponível em www.dgsi.pt).

Este entendimento levanta-nos algumas dúvidas, pois parece decorrer deste normativo que nada impede que se considere no cálculo da justa indemnização o valor das benfeitorias já existentes, dado que se trata de prejuízos efetivamente suportados pelos expropriados (v. art. 62º da CRP; cfr. art. 23º/2 do CE).

A não se seguir este entendimento, nunca, a título de exemplo, um expropriado de um terreno apto para construção seria indemnizado pelas benfeitorias nele existentes, apesar de ter suportado prejuízos por ter investido o seu capital na sua realização e deixar de poder utilizar tais benfeitorias.

Além disso, seria frontalmente violado o *princípio de igualdade* (v. art. 13º da CRP), pois o terreno em análise seria avaliado de acordo com os mesmos critérios aplicáveis a outros terrenos para construção sem quaisquer benfeitorias, deixando-se assim sem qualquer indemnização os que tenham realizado tais investimentos.

¹⁶⁸ O art. 4º do CE estatui, no âmbito das expropriações por zonas ou lanços, além do mais, que:

“ 2 - No caso de expropriação por zonas ou lanços, o acto de declaração de utilidade pública deve determinar, além da área total, a divisão desta e a ordem e os prazos para início da aquisição, com o limite máximo de seis anos. (...)

4 - Para o cálculo da indemnização relativa a prédios não compreendidos na primeira zona definida nos termos do n.º 2 são atendidas as benfeitorias necessárias neles introduzidas no período que mediar entre a data da declaração de utilidade pública e a data da aquisição da posse pela entidade expropriante da respectiva zona ou lanço.”

¹⁶⁹ Neste sentido, FONSECA, José Vieira, Principais Linhas Inovadoras do Código das Expropriações de 1999 – **Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente**. Coimbra, Almedina, 2001-2004, nºs 18/19, p. 105-106.

8.3. No domínio da justa indemnização, o art. 23º/3 do CE dispõe que serão desconsideradas para o cálculo da indemnização situações criadas com o propósito de aumentar o valor da indemnização.

Procura-se deste modo que no cálculo da indemnização tenha-se apenas em conta os elementos objetivos normais ou fatores ou circunstâncias inerentes aos bens expropriados que *não tenham resultado de uma intenção de aumentar o valor da indemnização*.¹⁷⁰

Esta norma abrange assim todas as situações, “circunstâncias criadas pelo proprietário ou demais interessados ou por terceiro, designadamente a realização de benfeitorias” mesmo que “em momento anterior à notificação da resolução de expropriar, se o titular do bem a expropriar ou demais interessados ou o terceiro já sabiam ou tinham fortes indícios para prever que o seu prédio ia ser expropriado”, designadamente nos casos de existência de “disposição de um plano municipal de ordenamento do território que reservava o seu terreno para a construção de um equipamento público, v.g. uma escola ou um hospital” com o propósito de aumentar o valor do prédio e consequente indemnização.¹⁷¹

De acordo ainda com **FERNANDO ALVES CORREIA**, estamos perante “factos, circunstâncias ou situações criadas com má fé” que terá que ser “provada, para que sejam excluídos da indemnização por expropriação os mencionados aumentos de valor provocados no bem expropriado.”¹⁷²

8.4. Finalmente, o art. 23º do CE dispõe no seu nº 5 que “o valor dos bens calculado de acordo com os critérios referenciais constantes dos artigos 26.º e seguintes deve corresponder ao valor real e corrente dos mesmos, numa situação normal de mercado, podendo a entidade expropriante e o expropriado, quando tal se não verifique requerer, ou o tribunal decidir oficiosamente, que na avaliação sejam atendidos outros critérios para alcançar aquele valor.”

Como bem sublinhou **FERNANDO ALVES CORREIA** relativamente ao novo regime constante do CE:

“ Os preceitos do novo Código respeitantes ao cômputo da indemnização espelham também a preocupação do legislador em diminuir substancialmente o montante da indemnização por expropriação que derivava da aplicação das normas do Código anterior. Uma tal preocupação resulta

¹⁷⁰ Cfr. COSTA, Salvador da, **op. cit.**, p. 151.

¹⁷¹ Assim, CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. II, p. 233-234.

De acordo ainda com este autor, estamos perante “factos, circunstâncias ou situações criadas com má fé” que terá que ser “provada, para que sejam excluídos da indemnização por expropriação os mencionados aumentos de valor provocados no bem expropriado” (v. Idem – **Ibidem**).

¹⁷² Cfr. CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. II, p. 234. Neste sentido FONSECA, José Vieira, Principais Linhas Inovadoras do Código das Expropriações de 1999 – **Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente**. Coimbra, Almedina, 2001-2004, nºs 18/19, p. 108.

claramente de várias normas, cujo conteúdo vamos referir daqui a pouco. Temos, porém, fundadas dúvidas em que o resultado global da interpretação e aplicação das disposições regentes da indemnização do novo Código seja aquele que o legislador teve em vista. É que, no n.º 5 do artigo 23º, encontra-se uma “válvula de escape” ou uma “cláusula de salvaguarda”, nos termos da qual o valor dos bens calculado de acordo com os critérios referenciais constantes dos artigos 26º e seguintes do Código deve corresponder ao valor real e corrente dos mesmos, numa situação normal de mercado, podendo a entidade expropriante e o expropriado, quando tal não se verifique, requerer, ou o tribunal decidir oficiosamente, que na avaliação sejam atendidos outros critérios para alcançar aquele valor. Ora, no caso de se fazer apelo, na generalidade das situações, a esta “disposição-escape”, não só não se aplicam os critérios referenciais constantes dos artigos 26º e seguintes do Código, ficando, consequentemente, comprometido o efeito projectado da redução do montante da indemnização, como ainda se abre a porta à eventual aplicação de *outros critérios*, que poderão fazer aumentar a indemnização que se pretendia reduzir.

Pela nossa parte, discordamos frontalmente da necessidade de alteração das regras jurídicas de cálculo da indemnização constantes do Código de 1991, com o desígnio redutor do montante da indemnização”.¹⁷³

Este n.º 5 prevê a chamada “válvula de escape” ou “cláusula de salvaguarda”, permitindo que, “se em determinada situação se vier a constatar que os mesmos não conduzem ao valor real e corrente do bem expropriado, se possa, a requerimento das partes, por decisão oficiosa do tribunal ou por iniciativa dos próprios peritos, afastar a aplicação destes critérios, adoptando-se outros mais adequados à determinação de um tal valor “, devendo para o efeito ocorrer “motivos justificados para tanto, isto porque os critérios estabelecidos no Código das Expropriações não atingem o desiderato último para o qual foram previstos, ou seja, o valor real e corrente do bem expropriado.”¹⁷⁴

¹⁷³ Cfr. CORREIA, Fernando Alves - A Jurisprudência do Tribunal constitucional sobre Expropriações por Utilidade Pública e o Código das Expropriações de 1999 - **Separata da Revista de Legislação e Jurisprudência**. Coimbra: Coimbra Editora, 2000-2001, 133.º ano, N.º 3910-3921, p. 15 e segs.

¹⁷⁴ Cfr. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 540/05.5TBCHV.P2, relator Desembargadora Ana Lucinda Cabral, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (14.06.2010). Disponível em www.dgsi.pt; **ACÓRDÃO**: Processo n.º 5253/04.2TBVNG.P1.S1, relator Conselheiro Serra Baptista, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (31.01.2012). Disponível em www.dgsi.pt; **ACÓRDÃO**: Processo n.º 0636693, relator Desembargador Teles de Menezes, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (11.01.2007). Disponível em www.dgsi.pt; cfr. FERREIRA, João Pedro de Melo, **op. cit.**, p. 131-132.

CAPÍTULO II

DETERMINAÇÃO DA INDEMNIZAÇÃO

9. Critérios para o cálculo da indemnização

Tendo em vista a obtenção do *valor da justa indemnização*, designadamente por referência ao *valor real e corrente de mercado*, o CE estabelece nos arts. 25º a 32º diversos critérios específicos tendo em conta a natureza dos bens expropriados, sem perder de vista a já referida “*válvula de escape*” prevista no art. 23º/5 do CE a que, em última análise, poderão as partes lançar mão.¹⁷⁵

Como adverte **JOSÉ OSVALDO GOMES**:

“(…) os critérios específicos são meramente instrumentais em relação aos critérios gerais (…) e, em última linha, relativamente ao princípio da justa indemnização” não podendo os mesmos “afastar o valor real e corrente dos bens expropriados, nem impedir que seja atribuída em cada caso concreto uma justa indemnização, ou se preferirmos, que o expropriado seja compensado integralmente dos danos sofridos. (...)”

Daqui decorre que, no caso de os critérios específicos não assegurarem uma adequada restauração da lesão patrimonial sofrida pelos expropriados, estão a violar os princípios da justa indemnização, da igualdade ou da proporcionalidade, não podendo ser aplicados *in casu*”.¹⁷⁶

Assim, o valor que resultar da utilização dos critérios estabelecidos nos artºs 26º e segs. do CE, só será de postergar se se constatar, *em concreto*, que o mesmo não corresponde à justa indemnização e que o valor desta se obtém com o auxílio de um outro critério, *maxime* do art. 23º/5 do CE.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Conforme se notou no Acórdão do Venerando STJ de **2012.01.31**:

“ Para a obtenção do valor real e corrente de mercado, ou seja para se alcançar a falada justa indemnização, define o Código das Expropriações em apreço um conjunto de critérios referenciais ou elementos ou factores de cálculo, que variam conforme o objecto da expropriação sejam solos (aptos para construção ou para outros fins) ou edifícios ou construções (arts 25.º a 28.º). Definindo as normas das diferentes alíneas do art. 25.º do CE (correspondente, com alterações, ao art. 24.º do CE de 99), além do mais, os terrenos com vocação edificativa para efeitos de indemnização por expropriação, de acordo com um critério concreto de potencialidade edificativa. Contendo o art. 26.º seguinte critérios referenciais de cálculo do solo apto para construção.” (v. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 5253/04.2TBVNG.P1.S1, relator Conselheiro Serra Baptista, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (31.01.2012). Disponível em www.dgsi.pt).

¹⁷⁶ Cfr. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 167.

¹⁷⁷ Neste sentido, **ACÓRDÃO**: Processo n.º 2686/08.9TJCBR.C1, relator Desembargador Falcão de Magalhães, do Tribunal da Relação de Coimbra [em linha] (25.03.2010). Disponível em www.dgsi.pt; **ACÓRDÃO**: Processo n.º 5/10.3TBGRD.C1, relator Desembargador Jorge Arcanjo, do Tribunal da Relação de Coimbra [em linha] (07.02.2012). Disponível em www.dgsi.pt; **ACÓRDÃO**: Processo n.º 1150/10.0TBVCT.G1, relator Desembargadora Isabel Rocha, do Tribunal da Relação de Guimarães [em linha] (20.09.2012). Disponível em www.dgsi.pt.

Relativamente aos bens e direitos sujeitos a expropriações, o CE distingue em:

- Solo apto para a construção;
- Solo apto para outros fins;
- Edifícios ou construções;
- Arrendamentos;
- Interrupção da atividade comercial, industrial, liberal ou agrícola; e
- Direitos diversos da propriedade plena.

10. Classificação dos solos

De acordo com o art. 25º do CE, “Para efeitos do cálculo da indemnização por expropriação, o solo classifica-se em:

“ a) Solo apto para a construção;

b) Solo para outros fins.

2 - Considera-se solo apto para a construção:

a) O que dispõe de acesso rodoviário e de rede de abastecimento de água, de energia eléctrica e de saneamento, com características adequadas para servir as edificações nele existentes ou a construir;

b) O que apenas dispõe de parte das infra-estruturas referidas na alínea anterior, mas se integra em núcleo urbano existente;

c) O que está destinado, de acordo com instrumento de gestão territorial, a adquirir as características descritas na alínea a);

d) O que, não estando abrangido pelo disposto nas alíneas anteriores, possui, todavia, alvará de loteamento ou licença de construção em vigor no momento da declaração de utilidade pública, desde que o processo respectivo se tenha iniciado antes da data da notificação a que se refere o n.º 5 do artigo 10.º

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

A determinação do tipo de solo apto para a construção depende dos pressupostos e requisitos previstos neste normativo, considerando-se por exclusão de partes solo apto para outros fins os solos que não se enquadram em nenhuma das referidas alíneas do n.º 2 e que, por isso, considera-se que *não têm potencialidade edificativa*.¹⁷⁸

¹⁷⁸ Cfr. **ACÓRDAO**: Processo n.º 9748/06.5TBMTS.P1, relator Desembargadora Judite Pires, do Tribunal da Relação Porto [em linha] (11.10.2012). Disponível em www.dgsi.pt.

JOSÉ OSVALDO GOMES escreve que “os conceitos de solo apto para a construção e solo apto para outros fins não coincidem com as noções de terrenos para construção e terrenos para outros fins, nem de terrenos situados em ou fora

Para a determinação de solo apto para a construção ou para outros fins o CE adotou um critério concreto de potencialidade edificativa, de acordo com elementos certos e objetivos.¹⁷⁹

Na esteira de **JOSÉ VIEIRA FONSECA**:

“Sem prejuízo de outras necessárias considerações e de diferentes critérios, parece-nos possível, face ao Código das Expropriações de 1999, apresentar a seguinte classificação dos solos indemnizáveis de acordo com uma específica capacidade urbanística: (a) os que se integram em alguma das alíneas do artigo 25.º, n.º 2, do Código; (b) os que preencham os requisitos do artigo 26.º, n.º 12, do mesmo Código; (c) os que se encontrem classificados no plano como podendo receber uma solução urbanística; (d) aqueles que sejam expropriados para a execução de soluções urbanísticas ou adstritos a este fim; (e) e os que justifiquem, de acordo com os critérios das anteriores categorias, a aplicação analógica deste regime indemnizatório.

O denominador comum a estas categorias de solos e, conseqüentemente, o critério estruturante que lhe está subjacente, não é uma ideia recente: falamos da muito próxima ou efectiva aptidão urbanística dos solos, um tópico que nos parece encerrar virtualidades para ser apresentado com critério geral na classificação indemnizatória dos solos expropriados.

Trata-se afinal, de um mero desenvolvimento da “muito próxima ou efectiva capacidade edificativa” que, com diferentes significados, tem suportado várias posições do Tribunal Constitucional quanto a esta matéria. (...)

- a edificação é só um dos elementos a considerar no urbanismo e as razões que suportam a autonomização de um critério indemnizatório relativo a edifícios valem nos seus exactos termos para o que essa edificação exige e implica, a jusante e a montante, designadamente para as infra-estruturas urbanísticas e para a capacidade urbanística dos solos.”¹⁸⁰

Este normativo não prevê “um elenco cumulativo, e, dentro de cada alínea, o respectivo elenco também não é absoluto.”¹⁸¹

de aglomerado urbano, não se podendo falar num «regresso» conceptual, pois entre os referidos dispositivos existem diferenças substanciais” (v. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 187).

¹⁷⁹ V. CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. II, p. 239.

Como se decidiu-se no Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de **2012.11.06**:

“ A classificação de um solo como “solo apto para construção”, para efeitos de fixação da justa indemnização, não decorre, necessária e automaticamente, da verificação das situações previstas no citado art. 25º nº 2, não podendo ser assim classificado um terreno que, embora se encontre naquela situação, não tem, na realidade, qualquer potencialidade edificativa devido à impossibilidade – decorrente das leis e regulamentos em vigor – de nele proceder a qualquer construção.

A potencialidade edificativa de um determinado solo não se mede apenas pelas suas aptidões físicas e materiais para esse efeito (quer em termos de características, quer em termos de localização), mas também pelas aptidões ou pelo destino que, em termos jurídicos e legais, lhe forem reservados.” (v. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 32/10.0TBCLB.C1, relator Desembargadora Catarina Gonçalves, do Tribunal da Relação de Coimbra [em linha] (06.11.2012). Disponível em www.dgsi.pt).

¹⁸⁰ V. FONSECA, José Vieira, Principais Linhas Inovadoras do Código das Expropriações de 1999 – **Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente**. Coimbra, Almedina, 2001-2004, n.ºs 18/19, p. 85-87.

¹⁸¹ Cfr. COSTA, Salvador da, **op. cit.**, p. 164.

A este propósito, esclareceu-se no Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de **2005.03.17**, o seguinte:

“Só quando os terrenos expropriados envolvam uma muito próxima ou efectiva potencialidade edificativa é que se impõe constitucionalmente que, na determinação do valor do terreno expropriado, se considere o jus aedificandi entre os factores de valorização. Tal, porém, só acontece quando essa potencialidade edificativa seja uma realidade e não também quando seja uma simples possibilidade abstracta sem qualquer concretização nos planos municipais de ordenamento, num alvará de loteamento ou numa licença de construção.”¹⁸²

Vejamos.

10.1 *Em primeiro lugar*, é considerado solo apto para a construção aquele que disponha “de acesso rodoviário e de rede de abastecimento de água, de energia eléctrica e de saneamento, com características adequadas para servir as edificações nele existentes ou a construir” (v. art. 25º/2/a) do CE).

Sobre esta matéria, **SALVADOR DA COSTA** refere que:

“O acesso rodoviário” é, naturalmente, o que dispõe de pavimentação adequada à normal circulação de viaturas automóveis.

A lei não exige, porém, que ela revista especiais características de pavimento, designadamente em calçada betuminosa ou equivalente, bastando que tenha condições para servir de via de comunicação aos utentes das edificações existentes ou a construir.

A verificação do requisito da existência de saneamento apenas depende de o terreno expropriado poder ser por ele servido, o que abrange a situação de a rede estar implantada mas ainda não haver entrado em funcionamento.

Não pode, porém, considerar-se, como é natural, existir saneamento quanto apenas existem fossas sépticas, sumidouros ou valas ditas a céu aberto.”¹⁸³

Dispondo o solo das infra-estruturas necessárias à sua utilização para a construção, nomeadamente, *acesso rodoviário pavimentado, rede de abastecimento domiciliário de água, rede de drenagem de esgotos, rede de distribuição de energia eléctrica e iluminação*, o mesmo deverá assim ser considerado solo apto para a construção.

Em segundo lugar, considera-se solo apto para a construção aquele que dispõe “de parte das infra-estruturas referidas na alínea anterior, mas se integra em núcleo urbano existente ” (v. art. 25º/2/b) do CE).

¹⁸² V. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 789/2005-6, relator Desembargadora Fátima Galante, do Tribunal da Relação de Lisboa [em linha] (17.03.2005). Disponível em www.dgsi.pt.

¹⁸³ Cfr. COSTA, Salvador da, **op. cit.**, p. 165.

De acordo com esta alínea, basta a *verificação de algumas das infra-estruturas* em causa e a *inclusão do solo em núcleo urbano* existente para que o mesmo se considere como apto para a construção.

O *núcleo urbano* supõe um conjunto coerente e articulado de edificações e terrenos envolventes, marginados por vias públicas pavimentadas e dotado de rede de água e de saneamento, que se apresente como pólo ou malha aglutinadora de vida urbana.¹⁸⁴

Em terceiro lugar, deverá considerar-se solo apto para a construção aquele que está destinado, de acordo com instrumento de gestão territorial, a adquirir as infra-estruturas descritas na alínea a).

Esta alínea integra solos que não dispõem das infra-estruturas de acesso rodoviário, de rede de abastecimento de água, energia eléctrica e de saneamento, mas que, de acordo com os instrumentos de gestão territorial, estão destinados a adquirir aquelas infra-estruturas.

De acordo com o art. 18º do RJGT, são relevantes os planos municipais de ordenamento do território, na medida dos quais se estabelecem os parâmetros de ocupação e utilização do solo adequados à concretização do modelo de desenvolvimento urbano adotado.

Assim, caso o referido instrumento de gestão territorial considere que determinado solo é *suscetível de vir a dispor de todas as das infra-estruturas referidas*, o solo em causa é considerando, para efeitos de cálculo de indemnização, como solo apto para a construção.

O expropriado de um solo que esteja balizado em determinado PDM válido e eficaz como destinado à implantação das referidas infra-estruturas, deve ser qualificado como *apto para a construção*.

¹⁸⁴ No Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de **2012.02.14**, decidiu-se de forma acertada o seguinte sobre esta matéria:

“ A jurisprudência e a doutrina têm-no equiparado ao de *aglomerado urbano*, por sua vez definido no n.º 1 do art.º 62º do DL n.º 794/76, de 5.11 (Lei dos Solos), como o “*núcleo de edificações autorizadas e respectiva área envolvente, possuindo vias públicas pavimentadas e que seja servido por rede de abastecimento domiciliário de água e de drenagem de esgotos, sendo o seu perímetro definido pelos pontos distanciados 50 m das vias públicas onde terminam aquelas infra-estruturas urbanísticas*”.

Outros diplomas atinentes à disciplina e gestão territorial usaram expressões como *espaço urbano*, *perímetro urbano*, *desenho urbano* (DL n.º 380/99, de 22.9) ou *área urbana* (DL n.º 334/95, de 28.12).

Nestas situações, a qualificação do solo urbano processa-se através da *integração em categorias que conferem a susceptibilidade de urbanização ou edificação*; para integrar tal conceito não bastará um critério de *proximidade* com outras habitações ou povoamento disperso.

Decorre do exposto que, para se poder afirmar a existência de um núcleo urbano, é necessário que haja *um conjunto coerente e articulado de edificações e terrenos envolventes, marginados por vias públicas urbanas pavimentadas e dotado de rede de água e de saneamento, que se apresente como um pólo ou malha aglutinadora de vida urbana.*” (v. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 550/09.3TBVIS.C1, relator Desembargador Fontes Ramos, do Tribunal da Relação de Coimbra [em linha] (14.02.2012). Disponível em www.dgsi.pt; Cfr. sobre esta matéria GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 189-190, CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. II, p. 240 e COSTA, Salvador da, **op. cit.**, p. 166.

Caso a publicação do plano em causa ocorra após a DUP, essa aptidão e destino não podem já ser considerados para efeitos de qualificação do solo expropriado como solo apto para a construção.¹⁸⁵

Finalmente, deve ser considerado apto para a construção o solo que “não estando abrangido pelo disposto nas alíneas anteriores, possui, todavia, alvará de loteamento ou licença de construção em vigor no momento da declaração de utilidade pública, desde que o processo respectivo se tenha iniciado antes da data da notificação a que se refere o n.º 5 do artigo 10.º” (v. art. 25º/2/d) do CE).

A notificação a que o art. se refere determinada no art. 10º/5 do CE é a que tem por objeto a resolução de requerer a DUP.

Considerando que o processo de licenciamentos de construções e loteamentos é normalmente complexo e moroso, a prolação de qualquer *ato constitutivo de direitos, maxime* a aprovação de projeto de arquitectura e licenciamento de operações urbanísticas ou a aprovação de informação prévia, *são relevantes para a classificação do solo como apto para a construção*.¹⁸⁶

Sobre esta norma e critérios de classificação dos solos como aptos para a construção ou outros fins, duas correntes jurisprudências e doutrinárias vieram a debater-se ao longo dos anos, designadamente, quanto à seguinte questão concreta:

- Poderão os solos expropriados integrados em Zona de Reserva Agrícola Nacional (RAN) ou de Reserva Ecológica Nacional (REN) ser avaliados como solos aptos para a construção se preenchidas todas ou algumas das características que o número 2 do artigo 25º do CE estipula como bastantes para o efeito?

¹⁸⁵ V. COSTA, Salvador da, **op. cit.**, p. 167; cfr. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 189-191.

¹⁸⁶ Neste sentido, GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 191.; Cfr. COSTA, Salvador da, **op. cit.**, p. 168 e OLIVEIRA, Luís Perestrelo de, **op. cit.**, p. 97.

A propósito dos traços distintivos da informação prévia **FERNANDO ALVES CORREIA** referiu,

“ A informação prévia favorável é constitutiva de direitos – não do direito a concretizar a operação urbanística, mas do direito ao licenciamento (ou à autorização) de um certo projecto se:

- o projecto corresponder ao que foi apreciado no seio do procedimento de informação prévia;
- o respectivo beneficiário tiver legitimidade (ou a tiver adquirido entretanto) para formular a referido pedido;
- o pedido tiver sido formulado dentro do prazo de um ano.” (v. CORREIA, Fernando Alves - **Direito do Urbanismo e das Autarquias Locais**. Coimbra: CEDOUA-FDUC – IGAT, 2005, p. 80-81).

A expressão “acto constitutivo” abrange assim não apenas a noção técnico-jurídica de direito subjetivo mas todas as situações ou posições que, por serem protegidas por lei, devem ser respeitadas pela Administração, só não sendo “constitutivo de direitos o acto administrativo cuja eficácia se ache suspensa por uma condição”, e cuja operatividade *é meramente potencial* (v. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 046577, relator Conselheiro Madeira dos Santos, do Supremo Tribunal Administrativo [em linha] (06.06.2002). Disponível em www.dgsi.pt).

Da corrente que *respondia negativamente* a esta questão poderão elencar-se, designadamente, as seguintes decisões judiciais e posições doutrinárias, que a seguir se transcrevem:

a) Jurisprudência:

- “Os requisitos contidos nas alíneas do n.º 2 do art.º 25.º do Cód. Exp. só constituem automaticamente prova da aptidão construtiva de um solo desde que tal não seja afastado por lei ou regulamento em vigor (como é o caso do plano municipal de ordenamento do território). Para haver tal aptidão construtiva impõe-se que de acordo com essa(s) lei(s) ou regulamento(s) em vigor seja possível a construção nesse solo e que esta constitua o seu aproveitamento económico normal. (...) Por isso, não pode ser avaliado como solo apto para construção aquele que segundo o PDM local e vigente à data da DUP se insere em zona RAN (ou REN).”¹⁸⁷
- “Encontrando-se as parcelas de terreno expropriadas inseridas em áreas de Reserva Ecológica Nacional (R.E.N.) e Reserva Agrícola Nacional (R.A.N.), em que segundo a lei se privilegiam os valores referentes à comparticipação paisagística e se visa o descongestionamento do processo urbano e de reforço de enquadramento dos espaços agrícolas, florestais e culturais naturais, não poderão tais parcelas ser classificadas como solos aptos para a construção.”¹⁸⁸
- “Expropriada uma parcela agrícola inserida na RAN para construção de auto-estrada, carece de fundamento a sua avaliação como “solo apto para construção” uma vez que existe impedimento legal ao seu aproveitamento com tal finalidade.”¹⁸⁹
- “Não podem ser classificados como aptos para construção, apesar de reunidos os requisitos do n.º2 do art.25 do Cexp./99, os solos inseridos na RAN/REN. Isto porque, verificadas estas condições, os proprietários dos respectivos terrenos não poderão ter expectativas legalmente fundadas quanto “à sua muito próxima ou efectiva potencialidade edificativa.”¹⁹⁰

b) Doutrina:

- “Tem sido controvertida a questão de saber se um terreno que reúna todas ou algumas das características no n.º 2 deste artigo (25.º), mas que esteja integrado em zona de reserva agrícola nacional ou de reserva ecológica nacional, é ou não susceptível de avaliação como solo apto para a construção.

¹⁸⁷ V. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 0833583, relator Desembargadora Paula Pereira Amorim, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (26.06.2008). Disponível em www.dgsi.pt.

¹⁸⁸ V. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 11127/08-1, relator Desembargador José Augusto Ramos, do Tribunal da Relação de Lisboa [em linha] (13.10.2009). Disponível em www.dgsi.pt.

¹⁸⁹ V. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 1445/08-1, relator Desembargador Gouveia Barros, do Tribunal da Relação de Guimarães [em linha] (11.09.2008). Disponível em www.dgsi.pt.

¹⁹⁰ V. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 803/07-2, relator Desembargador Bernardo Domingos, do Tribunal da Relação de Évora [em linha] (06.12.2007). Disponível em www.dgsi.pt.

(...) A reserva ecológica nacional é uma estrutura biofísica que integra o conjunto de áreas que, pelo valor e sensibilidade ecológicos ou pela exposição e susceptibilidade perante riscos naturais, é objeto de protecção especial e se consubstancia numa restrição de utilidade pública.

(...) A reserva agrícola nacional é o conjunto de áreas que, em termos agro-climáticos, geomorfológicos e pedológicos, apresentam mais aptidão para a actividade agrícola.

Traduz-se (...) em uma restrição de utilidade pública de âmbito nacional, à qual se aplica um regime territorial especial, que estabelece um conjunto de condicionamentos à utilização não agrícola do solo. Acresce que (...) as áreas da reserva agrícola nacional devem ser afectas à actividade agrícola e são non aedificandi (...).

Em consequência, os referidos regimes de reserva agrícola nacional e de reserva agrícola nacional não permitem que os terrenos que nelas se integrem sejam qualificados de solo apto para a construção para efeito do cálculo da indemnização por virtude da expropriação.”¹⁹¹

Por seu turno, da corrente que *respondia afirmativamente*, poderão elencar-se, designadamente, as seguintes decisões judiciais e posições doutrinárias, que a seguir se transcrevem:

a) Jurisprudência:

- “Assim, não pode deixar de concluir-se que, para efeitos indemnizatórios, é suficiente para classificar um solo como apto para a construção, ainda que integrado em zona de R.A.N. e/ou R.E.N., a circunstância de se verificar a existência de algum dos elementos aludidos nas diversas alíneas do n.º 2 do art. 25.º. Em suma: a integração dos solos na R.A.N. ou na R.E.N. não impede que sejam classificados como solos aptos para a construção, desde que se verifiquem os requisitos de que o Cód. das Expropriações faz depender a inclusão nesta categoria”¹⁹²;
- “A integração da parcela expropriada em zona de Reserva Ecológica Nacional (**REN**) não obsta a que seja avaliada por aplicação dos critérios a que alude o art. 26º, n.º 12 do Código das **Expropriações** de 99 (por interpretação extensiva ou analógica) desde que verificados os demais pressupostos, a saber:
a) estamos perante solo que reúne os requisitos indicados numa das alíneas do art. 25º, nº 2 do Código das **Expropriações**, evidenciando, pois, concretas condições materiais de edificação; b) a integração em zona de reserva ecológica ser determinada por plano municipal de ordenamento, em data posterior à aquisição do terreno por parte da expropriada.”¹⁹³
- “O facto de a parcela expropriada se integrar na **RAN** ou **REN**, não implica por si só que o solo tenha necessariamente que ser classificado como apto para outros fins.

¹⁹¹ V. COSTA, Salvador da, **op. cit.**, p. 169-170. Cfr., neste sentido, CORREIA, Fernando Alves – **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, vol. III, p. 289-291.

¹⁹² V. **ACÓRDÃO**: N.º 223/07, Processo n.º 439/06, relator Conselheiro Paulo Mota Pinto, Tribunal Constitucional [em linha] (28.03.2007) Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

¹⁹³ V. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 1197/05.9, relator Desembargadora Isabel Fonseca, Tribunal da Relação de Coimbra [em linha] (13.11.2007). Disponível em www.dgsi.pt.

Importa em tais casos verificar se no e para o mercado real, tendo em atenção as características da parcela, das áreas circundantes e as demais normalmente atendidas pelos agentes económicos, aquela apresenta ou não uma muito próxima e efectiva capacidade edificativa, do ponto de vista de um potencial comprado de mediana sagacidade e diligência e desprovido de intento especulativo.”¹⁹⁴

b) Doutrina:

- “Pode entender-se que a RAN e a REN consagram vinculações situacionais excludentes do dever de indemnizar. Este entendimento não nos parece aceitável.

Em primeiro lugar, cremos que as vinculações situacionais decorrem de factores objectivos e da sua conexão com os fins de interesse público prosseguidos através das medidas ou vínculos restritivos.

Daqui decorre que da integração na RAN ou na REN não resultam directa e imediatamente relações situações situacionais.

Em segundo lugar, a integração na RAN e na REN não implicam de **per si** a extinção das potencialidades edificativas dos solos, prevendo a lei várias excepções ao regime proibitivo, podendo ainda as limitações ser alteradas, com a consequente expansão do conteúdo dos direitos de propriedade.¹⁹⁵

Estas correntes, que apontam em sentidos e conclusões exatamente contrárias quanto à questão colocada, tinham repercussões muito importantes na determinação do montante indemnizatório a atribuir aos expropriados – que seria substancialmente maior ou menor consoante se adotasse por uma ou outra tese –, sendo certo que, em não raros casos colocados perante os nossos tribunais, determinados solos expropriados inseridos em RAN e REN e que eram expropriados em situações absolutamente idênticas, eram qualificados diferentemente, com a consequência de que os expropriados eram também ressarcidos em indemnizações substancialmente diferentes por solos substancialmente iguais.

Esta querela ficou contudo (aparentemente) resolvida com a prolação do Acórdão Uniformizador de Jurisprudência do STJ, de **2011.04.07**, nos termos do qual foi decidido que “Os terrenos integrados, seja em Reserva Agrícola Nacional (RAN), seja em Reserva Ecológica Nacional (REN), por força do regime legal a que estão sujeitos, não podem ser classificados como «solo apto para construção», nos termos do artº 25º, nº 1, alínea a) e 2 do Código das Expropriações, aprovado pelo artº 1º da Lei 168/99, de 18 de Setembro, ainda que preencham os requisitos previstos naquele nº 2.”¹⁹⁶

¹⁹⁴ V. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 378/06.2TBFLG.G1, relator Desembargador Antero Veiga, do Tribunal da Relação de Guimarães [em linha] (25.06.2009). Disponível em www.dgsi.pt.

¹⁹⁵ Cfr. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 48-49. Cfr., neste sentido, FERREIRA, João Pedro de Melo, **op. cit.**, p. 182-184.

¹⁹⁶ V. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 1839/06.9TBMTS.P1.S1, relator Conselheiro Álvaro Rodrigues, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (07.04.2011). Disponível em www.dgsi.pt.

Esta posição deu, contudo, azo a outras duas posições contrárias na jurisprudência e mesmo dentro do próprio STJ quanto à aplicação do art. 26º/12 do CE aos solos integrados em RAN e REN.¹⁹⁷

10.2. De acordo com o art. 25º/3 do CE, deve considerar-se solo apto para outros fins o que não se encontrar em qualquer das situações previstas no número anterior.

Estes solos são qualificados por exclusão de partes, sendo considerado como solo apto para outros fins o que não for considerado apto para a construção de acordo com os pressupostos e critérios elencados no art. 25º do CE.

11. Expropriações Parciais

11.1. Depois da análise do instituto da expropriação por utilidade pública e dos respetivos princípios e normativos que devem presidir para fixação da justa indemnização, estamos em condições de analisar as regras relativas ao *cálculo do valor da indemnização nas expropriações parciais* e questões jurídicas controversas que se colocam quanto a este tema.

¹⁹⁷ As posições antagónicas que agora se debatem quanto a esta matéria são as seguintes:

- a) “Não é possível aplicar analogicamente o disposto no artº 26º, nº12º do Código das Expropriações, aos casos de expropriação de terrenos integrados na RAN (Reserva Agrícola Nacional).” (cfr. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 10.600/05.7TBMTS.S1, relator Conselheiro Bettencourt de Faria, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (10.05.2012). Disponível em www.dgsi.pt; **ACÓRDÃO**: Processo n.º 11214/05.7TBMTS.P1.S1, relator Conselheiro Lopes do Rego, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (29.11.2012). Disponível em www.dgsi.pt; **ACÓRDÃO**: Processo n.º 5969/09.7TBMTS.P1, relator Desembargador Fernando Samões, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (21.01.2014). Disponível em www.dgsi.pt; **ACÓRDÃO**: Processo n.º 4620/08.7TBMTS.P1, relator Desembargador Rodrigues Pires, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (01.10.2013). Disponível em www.dgsi.pt; **ACÓRDÃO**: Processo n.º 5129/05.6TBVFX.L1-7, relator Desembargador Saavedra, do Tribunal da Relação de Lisboa [em linha] (18.09.2012). Disponível em www.dgsi.pt.
- b) “Nada impede a aplicação analógica do regime estabelecido no nº12 do artigo 26º do Código das Expropriações de 1999 à avaliação de solos situados me Reserva Agrícola Nacional ou Reserva Ecológica Nacional. (...) A uniformização contida no Acórdão Uniformizador de Jurisprudência nº6/2011, proferido por este Supremo em 2011.04.07 e publicado no DR I 95, de 17 de Maio, não abrangeu a matéria respeitante à aplicação do disposto no nº12 do artigo 26º aos solos classificados como Reserva Agrícola Nacional ou Reserva Ecológica Nacional, mas tão só a questão de estes solos poderem ser classificados como “solos aptos para construção”, nos termos do artigo 25º, nº1, alínea a) e nº2 Código das Expropriações.
A aplicação daquele nº12 aos solos integrados na Reserva Agrícola Nacional ou na Reserva Ecológica Nacional não viola o princípio constitucional da igualdade, ao nível da comparação no domínio da relação externa, com o argumento de que os proprietários dos terrenos circundantes integrados também na Reserva Ecológica Nacional ou na Reserva Agrícola Nacional, não sendo contemplados com a expropriação, não poderiam ver esses terrenos avaliados, numa hipotética e futura transação, com os critérios do nº12 do artigo 26º do Código das Expropriações, mas antes como o critério mais desfavorável do artigo 27º do mesmo Código, como “solo para outros fins”.” (V. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 3431/07.1TBMTS.P1.S1, relator Conselheiro Oliveira Vasconcelos, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (17.10.2013). Disponível em www.dgsi.pt; **ACÓRDÃO**: Processo n.º 9748/06.5TBMTS.P1, relator Desembargadora Judite Pires, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (11.10.2012). Disponível em www.dgsi.pt).

O art. 29º do CE, sob a epígrafe “Cálculo do valor nas expropriações parciais”, estabelece o seguinte:

- “ 1 - Nas expropriações parciais, os árbitros ou os peritos calculam sempre, separadamente, o valor e o rendimento totais do prédio e das partes abrangidas e não abrangidas pela declaração de utilidade pública.
- 2 - Quando a parte não expropriada ficar depreciada pela divisão do prédio ou desta resultarem outros prejuízos ou encargos, incluindo a diminuição da área total edificável ou a construção de vedações idênticas às demolidas ou às subsistentes, especificam-se também, em separado, os montantes da depreciação e dos prejuízos ou encargos, que acrescem ao valor da parte expropriada.
- 3 - Não haverá lugar à avaliação da parte não expropriada, nos termos do n.º 1, quando os árbitros ou os peritos, justificadamente, concluírem que, nesta, pela sua extensão, não ocorrem as circunstâncias a que se referem as alíneas a) e b) do n.º 2 e o n.º 3 do artigo 3.º”

A expropriação pode ter por objeto não a totalidade mas apenas parte de um prédio.¹⁹⁸

Nessa hipótese, os árbitros ou peritos calcularão, separadamente:

- O valor e o rendimento totais do prédio; e
- O valor das partes abrangidas e das partes não abrangidas pela expropriação.

Tal só não ocorrerá, desconsiderando-se a parte não expropriada, se não ocorrerem as circunstâncias do art. 3º/2/a) e b) e 3 do CE.¹⁹⁹

O valor locativo ou de rendimento ou de exploração é o que resulta da capitalização, a determinada taxa conveniente, dos rendimentos médios proporcionados pela propriedade.²⁰⁰

¹⁹⁸ De acordo com **JOSÉ OSVALDO GOMES**:

“ Embora a expressão englobe os prédios urbanos, os prédios rústicos e os prédios mistos (...) a sua aplicação prática não abrange em princípio os edifícios e construções sem logradouro. No entanto, sempre será possível expropriar fracções autónomas e partes de um edifício, sempre que não sejam postas em causa a segurança, solidez ou estrutura das construções. Do mesmo modo, a expropriação pode incidir sobre a totalidade ou parte do logradouro de um prédio” (v. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 210; Cfr. exatamente neste sentido COSTA, Salvador da, **op. cit.**, p. 214.

¹⁹⁹ O art. 3º do CE, sob e epígrafe “Limite da expropriação”, estabelece o seguinte:

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

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

- a) Se a parte restante não assegurar, proporcionalmente, os mesmos cómodos que oferecia todo o prédio;
- b) Se os cómodos assegurados pela parte restante não tiverem interesse económico para o expropriado, determinado objectivamente.

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

²⁰⁰ Cfr. COSTA, Salvador da, **op. cit.**, p. 215.

Os árbitros e peritos deverão igualmente proceder ao respetivo cálculo em separado nas situações em que os expropriados requeiram a expropriação total, nos termos do art. 3º/2 e 55º/1 do CE.²⁰¹

Registe-se neste particular que, nas expropriações parciais, o que releva é a localização, *situação e características do prédio-mãe de onde é destacada a parcela objeto da expropriação*, designadamente, a respetiva potencialidade edificativa e respetivas características previstas e determinadas nos arts. 25º e segs. do CE.

Como bem se esclareceu a este propósito no Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de **2007.01.11**:

“ Ora, se não fosse a DUP, o referido prédio não teria sido fraccionado. Continuará a ser uma unidade e, porque confinante com a mencionada Rua do Calvário, que era dotada das infra-estruturas referidas no art. 25.º/2, a), todo ele (parcela expropriada incluída) teria aptidão edificativa.

E este parece-nos ser o aspecto essencial para a classificação do solo como apto para a construção: nas expropriações parciais, como é a dos autos, o que releva é a situação do prédio de onde é destacada a parcela objeto da expropriação, entendido como uma unidade, e não a dessa parcela isoladamente considerada, visto que esta, na data da publicação da DUP, não tinha existência autónoma. Passou a ter essa existência apenas porque foi praticado o acto expropriativo, que não pode ser factor a considerar para a classificação do solo para efeitos de cálculo da justa indemnização, sob pena de se violar o princípio da igualdade no domínio da relação externa da expropriação.

Faria sentido, perguntamos nós, ceder-se de um prédio confinante com o da parcela expropriada duas parcelas destinadas a construção de um quartel de bombeiros e vincular-se a expropriada a uma qualificação restritiva do solo da parcela expropriada, porque incluída pelo PDM em área florestal, quando o próprio prédio tem parecer favorável de viabilidade de loteamento, e o PDM, segundo toda a verosimilhança, vai ser objeto de alteração nessa área? Parece que isso implicaria manifesta postergação do princípio da igualdade”.²⁰²

Nas situações em que “a expropriação abrange apenas parte de um prédio, o que é relevante considerar é “ a situação do prédio de onde é destacada a parcela objeto de expropriação, entendido como uma

²⁰¹ Cfr. Idem, **Ibidem**.

²⁰² V. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 0636693, relator Desembargador Teles de Menezes, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (11.01.2007). Disponível em www.dgsi.pt. Neste sentido, decidiu-se ainda no **ACÓRDÃO**: Processo n.º 0003902, relator Desembargador Loureiro da Fonseca, do Tribunal da Relação de Lisboa [em linha] (22.04.1999). Disponível em www.dgsi.pt; **ACÓRDÃO**: Processo n.º 0530833, relator Desembargador Fernando Baptista, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (10.03.2005). Disponível em www.dgsi.pt. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 0050808, relator Desembargador Couto Pereira, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (20.11.2000). Disponível em www.dgsi.pt.

unidade e não a dessa parcela isoladamente considerada, visto que esta, na data da publicação da DUP, não tinha existência autónoma”.²⁰³

Como escrevia **MANUEL BAPTISTA LOPES** no âmbito do art. 10º/5 da Lei 2030, de 22 de Junho de 1948, “a razão que induziu a lei a mandar atender à proporção que no valor total do prédio representa a parte a expropriar foi decerto o pensar, e avisadamente, segundo nos parece, que o valor efectivo duma parte dum prédio não é o que lhe tocara quando tomado de-per-si, destacado do todo, mas sim o que lhe corresponde enquanto parte desse todo, pela função que nele desempenha, por aquilo que contribui para o valor global do prédio.”²⁰⁴

Desta forma, considerando-se as condições de facto existentes à data da DUP (v. art. 23º/1 do CE), deverá assim atender-se no âmbito das expropriações parciais *à situação e características do prédio-mãe* de onde é destacada a parcela expropriada, *maxime*, considerando-se a sua eventual potencialidade edificativa e aptidão ou não para a construção (se por exemplo dispõe de acesso rodoviário, rede de abastecimento de água, de energia eléctrica e de saneamento, com características adequadas para servir as edificações nele existentes ou a construir, ou se dispõe de parte das infra-estruturas referidas na alínea anterior, mas integra-se em núcleo urbano existente, ou se está destinado a adquirir as referidas características e infra-estruturas de acordo com os instrumentos de gestão territorial, etc.) (art. 25º do CE).

Se assim não se entendesse, estaria então aberto caminho livre para a criação de verdadeiras “ilhas rurais” dentro de prédios classificáveis por exemplo no seu todo como solos aptos para construção, autonomizando-se parcelas que, por não possuírem as características previstas no art. 25º do CE, apenas poderiam ser classificadas como solos aptos para outros fins (v. art. 25º do CE).²⁰⁵

Tal procedimento, que muitas das vezes sucede no âmbito dos nossos processos judiciais, viola frontalmente os *princípios da justiça, da igualdade e da justa indemnização* (v. arts. 2º, 13º, 22º, 62º e 266º da CRP), impedindo a consideração do *valor real e corrente de mercado* dos bens expropriados e o direito dos expropriados a uma *justa indemnização*, nos moldes atrás expostos.

²⁰³ Cfr. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 1150/10.0TBVCT.G1, relator Desembargadora Isabel Rocha, do Tribunal da Relação de Guimarães [em linha] (20.09.2012. Disponível em www.dgsi.pt; **ACÓRDÃO**: Processo n.º 6772/2008-6, relator Desembargador Granja da Fonseca, do Tribunal da Relação de Lisboa [em linha] (06.11.2008). Disponível em www.dgsi.pt.

²⁰⁴ Cfr. MANUEL, Baptista Lopes, **op. cit.**, p. 135-137.

²⁰⁵ Cfr., em sentido idêntico, GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 177.

De acordo com o art. 29º/2 do CE, se a parte não expropriada ficar depreciada pela divisão do prédio ou da divisão resultarem prejuízos ou encargos, incluindo a diminuição da área total edificável ou a construção de vedações idênticas às demolidas ou às subsistentes, especificam-se também, em separado, os montantes da depreciação e respectivos prejuízos ou encargos, que deverão acrescer ao valor da parte expropriada.

Este normativo manda atender no âmbito do cálculo da indenização a duas situações que têm suscitado problemas interpretativos e operativos:

- A depreciação da parte não expropriada e resultante da divisão do prédio e prejuízos ou encargos para ela resultantes da expropriação; e
- Outros prejuízos ou encargos, incluindo o custo de novas vedações.

Analisemos estas situações.

11.2. A indenização a atribuir em sede de expropriações parciais deverá ter em consideração a depreciação da parte não expropriada e resultante da divisão do prédio e prejuízos ou encargos para ela resultantes da expropriação.

Tem – se entendido que no cálculo da indenização por expropriações parciais deverão ser consideradas as depreciações e os prejuízos que resultem da divisão do prédio ou da expropriação parcial, tais como:

- Alteração do destino do prédio, designadamente, quando a parte sobranter perder a capacidade edificativa ou de ser utilizada para esse fim, em virtude da sua reduzida área, encravamento e falta de acessos, por se localizar em zona sujeita a servidão administrativa ou a qualquer restrição de utilidade pública que impeçam a construção por qualquer outro motivo;
- Redução dos índices de ocupação ou implantação ou de construção da parte sobranter;
- Enclave, redução do número de acessos ou criação de dificuldades na acessibilidade à parte sobranter;
- Inexistência de interesse económico da parte sobranter para o expropriado ou redução desproporcionada dos cómodos que oferecia todo o prédio.²⁰⁶

²⁰⁶ Cfr. sobre estas situações, GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 216 e COSTA, Salvador da, **op. cit.**, p. 216.

Daqui decorre, como ponto de partida, que a entidade beneficiária da expropriação deverá indemnizar o expropriado por todos os prejuízos resultantes da expropriação, relativamente ao prédio que foi objeto de divisão.

11.3. De acordo com arts. 8º/1 e 2º²⁰⁷ e 23º/1 do CE, o nosso legislador considerou que tendo a parcela sobrança de prédio expropriado ficado desvalorizada (...) pela constituição de servidão *non aedificandi*, tal restrição dá lugar a indemnização, por referência ao seu valor à data da publicação da DUP, se se verificarem as circunstâncias previstas naqueles normativos.

²⁰⁷ O Venerando Tribunal Constitucional julgou inconstitucional a norma do art. 3º/2 do CE 76, que estabelecia que *as servidões derivadas diretamente da lei não dão direito a indemnização* (v. **ACÓRDÃO**: N.º 147/96, Processo n.º 554/95, Conselheiro Tavares da Costa, do Tribunal Constitucional [em linha] (07.02.1996). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO**: N.º 665/95, Processo n.º 611/95, relator Conselheiro Nunes de Almeida, do Tribunal Constitucional [em linha] (22.11.1995). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO**: N.º 588/95, Processo n.º 585/95, relator Conselheiro Ribeiro Mendes, Tribunal Constitucional [em linha] (07.11.1995). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO**: N.º 391/95, Processo n.º 172/95, relator Conselheiro Sousa Brito, do Tribunal Constitucional [em linha] (27.06.1995). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO**: N.º 250/95, Processo n.º 148/95, relator Conselheiro Bravo Serra, do Tribunal Constitucional [em linha] (21.05.1995). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO**: N.º 192/95, Processo n.º 148/94, relator Conselheiro Bravo Serra, do Tribunal Constitucional [em linha] (05.04.1995). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO**: N.º 154/95, Processo n.º 34943, relator Conselheiro Nunes de Almeida, do Tribunal Constitucional [em linha] (15.03.1995). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO**: N.º 657/94, Processo n.º 431/94, relator Conselheiro Messias Bento, do Tribunal Constitucional [em linha] (13.12.1994). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO**: N.º 405/94, Processo n.º 392/93, relator Conselheiro ribeiro Mendes, do Tribunal Constitucional [em linha] (17.05.1994).Disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

Aquele Venerando Tribunal decidiu também, declarar a inconstitucionalidade com *força obrigatória geral* do art. 8º do CE 91, na parte em que determina que *as servidões fixadas diretamente na lei não dão direito a indemnização*, por *violação dos princípios da igualdade, proporcionalidade e da justa indemnização*, consagrados nos arts. 13º e 62º da CRP; v. **ACÓRDÃO**: N.º 331/99, Processo n.º 57/99, relator Conselheira Fernanda Palma, do Tribunal Constitucional [em linha] (02.06.1999). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO**: N.º 243/99, Processo n.º 238/97, relator Conselheiro Sousa Brito, do Tribunal Constitucional [em linha] (29.04.1999). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO**: N.º 41/99, Processo n.º 401/98, relator Conselheiro Artur Maurício, do Tribunal Constitucional [em linha] (19.01.1999). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO**: N.º 740/98, Processo n.º 139/98, relator Conselheira Fernanda Palma, do Tribunal Constitucional [em linha] (16.12.1998). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO**: N.º 614/98, Processo n.º 194/98, relator Conselheiro Artur Maurício, do Tribunal Constitucional [em linha] (21.10.1998). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; **ACÓRDÃO**: N.º 193/98, Processo n.º 827/97, relator Conselheiro Messias Bento, do Tribunal Constitucional [em linha] (19.12.1998). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt. Mais recentemente, decidiu-se no duto Acórdão do mesmo Venerando Tribunal, “Julgar inconstitucional, por violação do n.º 1 do artigo 13.º e do n.º 2 do artigo 62.º da Constituição, a norma do n.º 2 do artigo 8.º do Código das Expropriações, aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro, interpretada no sentido de que não confere direito a indemnização a constituição de uma servidão *non aedificandi* de protecção a uma autoestrada que incida sobre a totalidade da parte sobrança de um prédio expropriado, quando essa parcela fosse classificável como “solo apto para construção” anteriormente à constituição da servidão.” (Cfr. **ACÓRDÃO**: N.º 612/2009, Processo n.º 275/2008, relator Conselheiro Vitor Gomes, do Tribunal Constitucional [em linha] (02.12.2009). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt; Cfr., contra este entendimento, **ACÓRDÃO**: N.º 525/2011, Processo n.º 526/2010, relator Conselheiro Joaquim de Sousa Ribeiro, do Tribunal Constitucional [em linha] (09.11.2011). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

Sobre esta matéria, e sem prejuízo dos juízos de constitucionalidade realizados até ao momento pelo TC, a nossa jurisprudência tem vindo a proferir as seguintes decisões:

- a) “Ainda que não se mostre preenchida qualquer das alíneas do nº 2 do artº 8º do CE, ainda poderá surgir direito a indemnização pela constituição de uma servidão non aedificandi, desde que se produzam danos graves ou anormais na esfera jurídica dos proprietários, o que acontece, designadamente, quando a servidão reduz substancialmente a capacidade edificativa que o terreno possuía e reduz, consequentemente, o respetivo valor económico e de mercado.”²⁰⁸
- b) “Na hipótese de expropriação parcial de um prédio em que, por sobre a parte sobrança dele, numa certa área, fique a incidir uma servidão non aedificandi, só há lugar a crédito indemnizatório, em sede expropriativa, e por causa desse vínculo de não edificação, se deste resultar efectivamente algum prejuízo real para a parte não expropriada do mesmo prédio (artigo 29º, nº 2, do CE, interpretado pelo assento nº 16/94).”²⁰⁹
- c) “Em expropriação parcial, a servidão “não aedificandi” constituída na “parte sobrança” não dá lugar á indemnização se não impedir a edificação com o mesmo índice de construção ou quando a área afectada pela servidão consistir em logradouro de construção existente.
Nestas duas situações não só não é inviabilizado o aproveitamento económico possível do solo, como também não sofre o expropriado qualquer prejuízo.”²¹⁰
- d) “Por força do preceituado nos artigos 8º, nºs 1 e 2, alínea a), e 23º, nº 1, do Código das Expropriações, tendo a parcela sobrança de prédio expropriado ficado desvalorizada em 50%, pela constituição de servidão non aedificando, tal restrição dá lugar a indemnização, por referência ao seu valor à data da publicação da declaração de utilidade pública e independentemente de essa parcela vir mais tarde a ser vendida, seja por que preço o for”.²¹¹

Conforme escreveu **JOSÉ OSVALDO GOMES**:

“A realização de muitas destas obras e empreendimentos ou a verificação das situações descritas implicam a constituição de servidões *non aedificandi* que reduzem drasticamente o valor das partes sobranças ou dos prédios confinantes.

Dado que muitas destas servidões resultam directamente da lei, pode defender-se que não haverá lugar a qualquer indemnização, nem se aplicará nestes casos o disposto no artigo 28º, nº 2.

Conforme já referimos, o disposto no antigo artigo 8º, nº 2 da CE 91 - **as servidões fixadas directamente na lei não dão direito a indemnização, salvo se a própria lei determinar o contrário** - é, em nosso entender, inconstitucional por violação dos artigos 13º e 62º, nº 2 da CRP,

²⁰⁸ V. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 1128/08.4TBFLG.G1, relator Desembargadora Helena Melo, do Tribunal da Relação de Guimarães [em linha] (20.02.2014). Disponível em www.dgsi.pt.

²⁰⁹ V. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 871/09.5TBCSC.L1-7, relator Desembargador Luís Lameiras, do Tribunal da Relação de Lisboa [em linha] (13.03.2012). Disponível em www.dgsi.pt.

²¹⁰ V. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 2183/08-1, relator Desembargadora Isabel Rocha, do Tribunal da Relação de Guimarães [em linha] (30.04.2009). Disponível em www.dgsi.pt.

²¹¹ V. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 417/06.7TBMTS.P1, relator Desembargador José Araújo Barros, do Tribunal da Relação de Lisboa [em linha] (04.05.2013). Disponível em www.dgsi.pt.

pelo que nas situações referidas a indemnização tem de abranger os prejuízos resultantes da constituição da servidão.”²¹²

No âmbito das expropriações parciais e resultando para a parcela sobrança de prédio expropriado uma desvalorização decorrente de constituição de servidão *non aedificandi*, consideramos que tal restrição dá necessariamente lugar a indemnização, sob pena de violação dos princípios do *Estado de Direito Democrático* e da *justa indemnização* (v. arts. 9º, 13º e 62º da CRP), devendo considerar-se *inconstitucional a norma do art. 8º/2 do CE* na parte em que não consente a indemnização de todas e quaisquer servidões administrativas que produzam danos no património dos expropriados.

Na verdade, a oneração das partes sobranças com uma servidão *non aedificandi* determina por si só a existência de prejuízos emergentes da expropriação que têm de ser indemnizados face à restrição do conteúdo do direito de propriedade dos expropriados.

De outro modo, estaria a defender-se a impossibilidade futura do seu aproveitamento urbanístico e a reconhecer-se a existência de ónus e danos reais sem qualquer indemnização, o que é claramente ilegal e inconstitucional, *maxime*, por atentar de forma clara contra aqueles princípios (v. arts. 13º, 22º e 62º da CRP).

11.4. Noutro plano, tem-se colocado a questão de saber se serão indemnizáveis - em sede de processo expropriativo - os chamados danos indiretos ou “prejuízos *indiretos*” que afetem a parcela sobrança consubstanciados, designadamente, em danos ambientais relativos a poluição paisagística, poluição sonora, da qualidade do ar, incómodos ou situações insalubres e resultantes dos projetos expropriantes.

Na verdade, a construção e utilização desses projetos (rodoviários, ferroviários, atividades tóxicas, incómodas, etc.) pode implicar (e muitas vezes implica) danos especiais ou anormais para os proprietários das parcelas expropriadas, com uma possível desvalorização do seu bem no mercado.

A doutrina e jurisprudência tem vindo ao longo do tempo a falar aqui de “prejuízos *indiretos*” “*laterais*” ou “*derivados*”²¹³ resultantes da expropriação parcial que, por

²¹² Cfr. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 215 e segs.; Cfr. neste sentido CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. I, p. 336.; Contra este entendimento está SALVADOR DA COSTA, referindo inclusive que a indemnização por servidões *non aedificandi* obedecerá ao art. 8º do CE e terão de ser peticionadas pelos expropriados, fora do processo expropriativo, o mesmo é dizer, na jurisdição administrativa e em sede de acção administrativa comum (cfr. COSTA, Salvador da, **op. cit.**, p. 217).

encontrarem a sua causa em fatores posteriores ou estranhos à própria expropriação, não devem ser alvo de indemnização em sede de procedimento por expropriação por utilidade pública.

Esta tem sido a tendência da nossa jurisprudência e doutrina ao longo da legislação e Códigos das Expropriações em vigor até ao momento.

Assim, quanto a esta questão, a jurisprudência dos nossos tribunais tem vindo a decidir que:

- a) “Os prejuízos ambientais derivados da poluição atmosférica e sonora só relevam no cálculo da justa indemnização, nos termos do disposto no art. 29º, nº2 do CE, desde que sejam consequência directa e necessária da expropriação parcial de um prédio.

Não são de considerar abrangidas no cálculo da indemnização devida, no âmbito do processo expropriativo, as depreciações ou prejuízos indirectamente resultantes da expropriação, ou seja, incidentes sobre a parte sobrança, mas resultantes da afectação da parte expropriada ao fim determinante da expropriação, o que acontece com os danos causados pela construção de uma auto-estrada e pela circulação de veículos terrestres.

A ocorrerem tais danos, serão os mesmos ressarcíveis em processo autónomo.”²¹⁴

- b) “Os prejuízos patrimoniais *subsequentes*, *derivados* ou *laterais*, previstos no n.º 2 do art.º 29º do Código das Expropriações, devem ser consequência *directa* e *necessária* da expropriação parcial de um prédio, pois só estes podem ser incluídos na indemnização e não aqueles que têm com a expropriação parcial do prédio apenas uma relação *indirecta*, porque encontram a sua justificação em factos posteriores ou estranhos à expropriação (por ex. quaisquer prejuízos causados pela construção da auto-estrada e pela circulação de veículos automóveis e não resultantes *directa* e *imediatamente* do acto expropriativo).”²¹⁵

²¹³ ANTUNES VARELA distingue entre “danos directos” e “danos indirectos” dizendo que os *primeiros*, “são os efeitos imediatos do facto ilícito ou a perda causada nos bens ou valores juridicamente tutelados”, e que os *segundos* “são as consequências mediatas ou remotas do dano directo.” (VARELA, João de Matos Antunes – **Das Obrigações em Geral**. 8.ª ed. Coimbra: Almedina, 1994, Vol. I., p. 612 e segs.).

²¹⁴ V. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 431/06.2TBVCT.G1, relator Desembargador Rosa Tching, do Tribunal da Relação de Guimarães [em linha] (25.06.2009). Disponível em www.dgsi.pt;

²¹⁵ V. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 1176/06.9TBVIS.C1, relator Desembargador Fonte Ramos, do Tribunal da Relação de Coimbra [em linha] (29.06.2010). Disponível em www.dgsi.pt; Cfr. exatamente no mesmo sentido, entre outros, **ACÓRDÃO**: Processo n.º 318/2000.C1, relator Desembargador Ferreira Ramos, do Tribunal da Relação de Coimbra [em linha] (24.06.2008). Disponível em www.dgsi.pt; **ACÓRDÃO**: Processo n.º 182/04.2TBALD.C2, relator Desembargador Isaiás Pádua, do Tribunal da Relação de Coimbra [em linha] (13.09.2011). Disponível em www.dgsi.pt; **ACÓRDÃO**: Processo n.º 1692/06-3, relator Desembargador Acácio Neves, do Tribunal da Relação de Évora [em linha] (04.10.2007). Disponível em www.dgsi.pt; **ACÓRDÃO**: Processo n.º 1031/07.5TBAMT.P1, relator Desembargador José Ferraz, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (16.12.2009). Disponível em www.dgsi.pt; **ACÓRDÃO**: Processo n.º 852/10.6TBCHV.P1, relator Desembargadora Anabela Calafate, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (23.01.2012). Disponível em www.dgsi.pt; **ACÓRDÃO**: Processo n.º 2563/06.8TBMTS.P1, relator

Esta jurisprudência apoia-se essencialmente na doutrina de **FERNANDO ALVES CORREIA**, o qual escreve o seguinte sobre esta matéria:

“(…) quanto ao nº 2 do artigo 29.º, prevê ele a indemnização de um conjunto de danos patrimoniais (Folgekosten ou Folgeschaden) ou laterais, isto é, prejuízos que são uma consequência directa e necessária da expropriação parcial de um prédio, a qual acresce à indemnização correspondente à perda do direito (Rechtsverlust) ou à perda da substância (Substanzverlust) do bem expropriado (a parte expropriada do prédio). (…)

A exigência de que os prejuízos patrimoniais ou subsequentes, derivados ou laterais sejam uma consequência directa e necessária da expropriação parcial de um prédio para que possam ser incluídos na indemnização implica que não possam ser abrangidos na indemnização aqueles que têm com a expropriação parcial do prédio apenas uma relação indirecta, porque encontram a sua causa em factores posteriores ou estranhos à expropriação.

É o que sucede com o acoplamento à indemnização por expropriação da condenação da entidade expropriante no prolongamento e alteamento de uma barreira anti-ruído, solução que foi adoptada nos Acórdãos do Tribunal da Relação de Évora de 30 de Março de 2000 e do Supremo Tribunal de Justiça de 1 de Março de 2001, e que foi por nós criticada na Anotação que fizemos a estes arestos (…).

Com efeito, uma tal solução traduz-se na computação da indemnização por expropriação de danos que não são uma consequência directa da expropriação, mas apenas indirecta, ou seja, prejuízos causados pela construção da auto-estrada e pela circulação de veículos automóveis e não resultantes directa e imediatamente do acto expropriativo.

O que contestámos naquela anotação é que seja incluída na indemnização por expropriação a construção, alargamento e alteamento de uma barreira anti-ruído como se o instituto da expropriação comportasse a indemnização de danos que estão para além do acto expropriativo ou que podem existir mesmo sem que tenha lugar qualquer expropriação (como sucede com os proprietários de terrenos com habitações neles construídas que não tenham sido expropriados e que sofram os efeitos do ruído da circulação automóvel da auto-estrada, que têm igualmente direito a que a concessionária da construção e exploração da auto-estrada construa uma barreira anti-ruído de dimensões adequadas).”²¹⁶

Mais recentemente, porém, esta posição tem encontrado resistência na nossa jurisprudência e doutrina.

Assim, tem vindo a decidir-se em vários arestos dos nossos tribunais superiores que:

- a) “Os danos causados não directamente pela expropriação, mas antes pela construção da obra à qual a expropriação se destinou – de que é exemplo o sombreamento pelo talude da via rodoviária e a

Desembargador Fernandes do Vale, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (11.05.2009). Disponível em www.dgsi.pt.

²¹⁶ Cfr. CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. II, p. 260-263; cfr. neste sentido COSTA, Salvador da, **op. cit.**, p. 216-217.

limitação do usufruto de vistas (com redução da qualidade ambiental) da moradia sita no prédio de onde se destacou a parcela expropriada –, podem ser indemnizados no processo expropriativo.

A expropriação **não é um acto administrativo que se esgote em si mesmo**, mas antes um acto administrativo dirigido a uma finalidade específica e concreta, sem a indicação da qual não é possível afirmar o interesse público que suporta a legalidade do processo, sendo que essa utilidade pública não se define sem a própria natureza da obra a cuja consecução a expropriação se dirige.

Se sem obra não há expropriação então os prejuízos, quer derivem directamente do acto expropriativo, quer da obra que define e incorpora a natureza desse mesmo acto, **têm todos a mesma fonte**, podendo – e devendo – ser **indemnizados unitariamente** no processo expropriativo, desde que sejam já conhecidos.”²¹⁷

²¹⁷ V. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 3059/07.6TBBCL.G1.S1, relator Conselheiro Pires da Rosa, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (10.01.2013). Disponível em www.dgsi.pt.

Este aresto refere ainda na sua fundamentação com grande importância que:

“ (...) indiscutido que os danos resultantes da obra que originou a expropriação não podem deixar de ser indemnizados, seja no próprio processo expropriativo (para a corrente minoritária), seja em processo autónomo (para a corrente maioritária).

Mas então a pergunta é, necessária e intuitivamente, esta – por que não indemnizá-los imediatamente no processo expropriativo se no processo expropriativo forem já conhecidos (deixando apenas para processo autónomo aqueles que autonomamente se vierem a revelar)? A simples invocação de um princípio básico de economia processual imporá uma resposta afirmativa tanto mais que vai conduzir ao respeito pela substância indemnizatória fixada no n.º2 do art.62º da Constituição da República – *a ... expropriação por utilidade pública só pode(...) ser efectuada(...) com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização*.

E essa *justa indemnização*, cujo critério a Constituição não fixa, há-de ser procurada na lei, concretamente no CExpropriações99, mais concretamente ainda nos invocados arts.23º, n.º1 – *a justa indemnização ... visa ressarcir o prejuízo que para o expropriado advém da expropriação ...* - e 29º, n.º2 – *quando a parte não expropriada ficar depreciada pela divisão do prédio ou dela resultarem outros prejuízos ou encargos ... especificam-se também, em separado, os montantes da depreciação e dos prejuízos ou encargos, que acrescem ao valor da parte expropriada*.

Textualmente – não há aqui, em nenhuma destas disposições, qualquer distinção entre danos directos e danos indirectos. OU qualquer circunscrição da indemnização aos danos que possam ser qualificados como danos directos, por contraposição a danos indirectos.

E poderia haver, constringendo-nos ao *especioso* raciocínio de fazer uma tal distinção, de modo que indemnizássemos no processo expropriativo tão só os danos resultantes directamente da expropriação, e deixando fora dele os danos provocados pela obra, o interesse público de obra à qual a expropriação visa satisfazer?

Não, não poderia.

Porque a expropriação não é um acto administrativo que se esgote em si mesmo, mas é um acto administrativo dirigido a uma finalidade específica e concreta, sem a indicação da qual não é possível afirmar o interesse público que suporta a legalidade do processo.

Na « *expropriação administrativa* – estamos agora a citar Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição Anotada, Coimbra Editora, Vol.I, pág.808, em anotação ao art.62º - a lei há-de estabelecer com suficiente rigor os requisitos do acto expropriativo, que exige uma prévia *declaração de utilidade pública* da expropriação a efectuar. Através da declaração de utilidade pública, especifica-se o fim concreto da expropriação e individualizam-se os bens sujeitos a ela. A expropriação é, assim, uma medida *concreta*, tornando-se mais transparente o controlo do pressuposto da utilidade pública ».

Ora essa *utilidade pública* não se define sem a própria natureza da obra a cuja consecução a expropriação se dirige.

O que temos não é, então, uma expropriação *tout court*, digamos uma saída compulsiva de determinado bem do património do seu proprietário (ou do titular de um outro direito sobre ele) ficando nele, mesmo contra a vontade deste, em compensação, o respectivo valor, mas uma saída *dirigida* a um determinado fim e só a esse, no caso a uma determinada obra e só a essa.

E se sem obra não há expropriação, uma não vive sem a outra, então não se poderá dizer (a não ser do ponto de vista estritamente fáctico) que os prejuízos dela resultantes sejam uns da expropriação, outros da obra.

De tal maneira que não possam, nem devam, ser indemnizados todos unitariamente (a menos que – às vezes a obra demora tanto!! – os prejuízos da concreta expropriação só venham a ser conhecidos em momento posterior ao formal acto expropriativo, com ou sem a posse administrativa por parte do expropriante).

b) “São indemnizáveis os prejuízos sofridos em consequência da perda de qualidade ambiental, considerando que o n.º 2 do art.º 29º do CE **não distingue entre prejuízos directos e indirectos** e por outro lado o **princípio da economia processual**, definindo numa única ação os direitos do expropriado.”²¹⁸

c) “Traduzindo-se a **justa indemnização numa compensação integral do dano suportado** pelo expropriado, são indemnizáveis todos os prejuízos que resultem directamente ou indirectamente do acto expropriativo ou da afectação da parcela expropriada ao fim determinante da expropriação.

Sendo os prejuízos patrimoniais decorrentes da construção do edifício a que se destinou a expropriação, os mesmos são indemnizáveis, pois não encontram a sua causa em factos posteriores ou estranhos à expropriação.

Devem pois **ser indemnizados todos os prejuízos** que resultem directamente ou indirectamente da expropriação parcial.”²¹⁹

Na nossa doutrina, e ao abrigo do art. 28º do CE 1991 (que corresponde ao atual art. 29º do CE), **JOSÉ OSVALDO GOMES** escreveu:

“ (...) devem tomar-se em conta as depreciações e prejuízos indirectamente resultantes da expropriação ou da afectação da parcela expropriada ao fim determinante da expropriação.

Incluem-se nestas hipóteses, nomeadamente, as seguintes situações:

- Inutilização ou desvalorização da parte sobrança, **ou alteração das suas boas condições ambientais** e resultantes da instalação na parte expropriada de actividades tóxicas, incómodas ou insalubres, **v.g.** lixeiras, aterros sanitários, estações de tratamento de resíduos;
 - Implantação na parte sobrança de cabanas subterrâneas, de postos de transformação, de redes de saneamento, electricidade ou água, etc., que deprecie o seu valor;
 - Impossibilidade de utilização nas partes sobranças de minas e águas existentes na parte expropriada;
 - Constituição de servidões administrativas ou de restrições de utilidade pública sobre a parte sobrança e resultantes da afectação da parte expropriada ao fim determinante da expropriação.
- (...)

Sem necessidade de convocar o **princípio da economia processual**, refira-se que só deste modo se **poderá indemnizar o expropriado da totalidade ou da integralidade dos prejuízos** resultantes da expropriação.”²²⁰

Devem. Se são conhecidos, podem e devem ser indemnizados imediatamente no processo expropriativo, quer derivem directamente do acto expropriativo quer da obra que define e incorpora a natureza desse mesmo acto.”

²¹⁸ V. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 1128/08.4TBFLG.G1, relator Desembargadora Helena Melo, do Tribunal da Relação de Guimarães [em linha] (20.02.2014). Disponível em www.dgsi.pt; exatamente neste sentido **ACÓRDÃO**: Processo n.º 1445/08-1, relator Desembargador Gouveia Barros, do Tribunal da Relação de Guimarães [em linha] (11.09.2008). Disponível em www.dgsi.pt.

²¹⁹ V. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 1943/06.3TBPD.L-2, relator Desembargador Nelson Borges Carneiro, do Tribunal da Relação de Lisboa [em linha] (12.03.2009). Disponível em www.dgsi.pt; cfr. neste sentido **ACÓRDÃO**: Processo n.º 3774/07.4TBVNG.P1, relator Desembargadora Sílvia Pires, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (31.05.2011). Disponível em www.dgsi.pt.

Nesta linha, **JOSÉ VIEIRA FONSECA** escreve atualmente que:

“Esta posição (de Fernando Alves Correia) envolve algumas perturbações no sistema indemnizatório das expropriações. De facto, verificando-se a previsão normativa do artigo 16.º do Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Públicas (Lei nº 67/2007, de 31 de Dezembro) e impedido de o fazer no processo expropriativo, o expropriado terá assim que procurar a tutela indemnizatória através de uma segunda acção judicial, desta vez nos Tribunais Administrativos através de uma acção administrativa comum.

Para além do elevado risco em que é colocado o princípio da reparação integral dos danos suportados pelos expropriados (e, consequentemente, o princípio da igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos), importa constatar que as cada vez mais necessárias economia e boa gestão processual não podem conviver com esta solução, devendo essa tutela indemnizatória ser integralmente assegurada aos expropriados no processo expropriativo.

Bem vistas as coisas, as razões de uma “competência por atracção” que determinam que seja no processo expropriativo que o expropriado deve ver também indemnizados os danos decorrentes da sujeição de uma parcela sobrance a uma servidão non aedificandi, valem aqui em pleno: oportunidade (procedimental, processual e indemnizatória), economia de atos processuais e de processos, reparação integral dos danos imputáveis à expropriação, unidade jurisdicional na quantificação indemnizatória.”²²¹

Cumpre referir os ensinamentos de **JOSÉ OSVALDO GOMES**:

“Na análise e aplicação de um instituto jurídico assume relevância decisiva a sua integração sistemática no ordenamento jurídico globalmente considerado, sobretudo quando se tem em vista a sua operacionalidade prática, a sua aplicação aos casos concretos. (...)

Arrancando desta ideia matriz, entendemos que o instituto expropriativo não pode analisar-se apenas através das normas que lhe são próprias e estão, em princípio, contidas no Código das Expropriações, mas tem de integrar-se sistematicamente na globalidade do ordenamento jurídico, considerando, em primeira linha, as normas constitucionais, maxime os direitos fundamentais nele consagrados, os princípios aplicáveis aos actos de sacrifício e aos respectivos procedimentos e processos, bem como outras normas sobre normas sediadas nas leis estruturantes do Estado de Direito que se pretende construir.

O regime legal da expropriação por utilidade pública resulta assim da convergência de normas de direito público e de direito privado e de uma integração vertical, resultante do aflorar neste domínio de vectores profundos do sistema jurídico actual”.²²²

²²⁰ V. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 216-219.

²²¹ Cfr. FONSECA, José Vieira – Obras de Manutenção no Código das Expropriações. In OLIVEIRA, Fernanda Paula - **Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território – Estudos**. 1.ª ed., 1.ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2012, Vol. II, p. 507.

²²² V. GOMES, José Osvaldo, **op. cit.**, p. 87.

A solução para esta problemática passará assim, em nossa opinião, pela interpretação e integração da norma do art. 29º do CE, considerando o escopo ou fins que se pretende alcançar com a mesma (no âmbito da expropriação por utilidade pública e justa indenização a atribuir ao expropriado) e a unidade do sistema jurídico.

Para o efeito, e como bem se salientou no Acórdão do Venerando STJ, de **2007.03.01**, na esteira de jurisprudência pacífica:

“ Interpretar uma lei significa descobrir o sentido que está por detrás da expressão utilizada e, sempre que essa expressão possa conter sentidos diversos, eleger a verdadeira significação que o legislador pretendeu conferir-lhe (cfr. P. Lima e A. Varela in “Noções Fundamentais do Direito Civil”, vol. II, 5ª ed., pág. 130).

O falado art.º 9º contém os princípios basilares a que deve submeter-se essa tarefa:

- *“a interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir, a partir dos textos, o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a **unidade do sistema jurídico**, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada”* (n.º 1);
- *“não pode, porém, ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso”* (n.º 2);
- além disso, *“na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados”*(n.º 3).

Partindo da letra da lei, haverá que eliminar, desde logo, aquele ou aqueles sentidos que nela não tenham a menor correspondência.

Mas, como o sentido literal representa apenas o conteúdo possível da lei, torna-se necessário averiguar, de seguida, se ele corresponde efectivamente ao pensamento do legislador.

Nesta tarefa crítica intervêm elementos lógicos, sendo usual cindi-los em elementos sistemáticos, históricos e teleológicos ou racionais.

O elemento sistemático pressupõe o apelo a outras disposições que formam o complexo normativo do instituto em que se integra a norma a interpretar e, bem assim, àquelas que regulam os institutos afins, de acordo com a unidade intrínseca que é suposto nortear todo o ordenamento jurídico.

O elemento histórico, por seu turno, pressupõe a análise do preceito material em causa, por apelo às suas fontes e respectivos trabalhos preparatórios.

O elemento teleológico, por fim, consiste em apurar a “ratio legis”, isto é, o fim visado pelo legislador e as soluções que ele pretendeu alcançar com a norma produzida”²²³

²²³ V. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 3855/06, relator Desembargador Sousa Grandão, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (01.03.2007). Disponível em www.dgsi.pt; **ACÓRDÃO**: Processo n.º 53/07, relator

Assim, deveremos “lança(r) mão para desvendar o verdadeiro sentido e alcance dos textos legais” dos seguintes “factores interpretativos (...): a) o elemento gramatical (isto é, o *texto*, a “letra da lei”) e b) o elemento *lógico*. Este último, por seu turno, aparece-nos subdividido em três elementos: a) o **elemento racional** (ou **teleológico**), b) o **elemento sistemático** e c) o **elemento histórico**.”²²⁴

Desembargador Sousa Grandão, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (17.05.2007). Disponível em www.dgsi.pt.

²²⁴ V. MACHADO, João Batista – **Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador**. 16.^a reimpressão. Coimbra: Almedina, 2007, p. 181; cfr. MENDES, João de Castro - **Introdução ao Estudo do Direito**. Lisboa: Editora Danúbio, 1984, p. 237 e segs.; ASCENSÃO, José de Oliveira – **O Direito, Introdução e Teoria Geral**. 4.^a ed. Coimbra: Almedina, 1984, p. 321 e segs.

Como escreveu **FRANCESCO FERRARA**:

“ Para apreender o sentido da lei, a interpretação socorre-se de vários meios.

Em primeiro lugar busca reconstruir o pensamento legislativo através das palavras da lei, na sua conexão linguística e estilística, procura o sentido literal. Mas este é o grau mais baixo, a forma inicial da actividade interpretativa. (...)

O *sentido literal* é apenas o conteúdo possível da lei: para se poder dizer que ele corresponde à *mens legis*, é preciso sujeitá-lo a crítica e a controlo.

E deste modo se passa bem cedo à interpretação lógica, que quer deduzir de outras circunstâncias o pensamento legal, isto é, de elementos racionais, sistemáticos e históricos, que todos convergem para iluminar o conteúdo do princípio.

A *interpretação lógica*, porém, não deve contrapor-se rasgadamente à interpretação linguística: não se trata de duas operações separadas, porque além de terem ambas o mesmo fim, realizam-se conjuntamente – são as partes conexas de uma só e indivisível actividade. (...)

A interpretação literal é o primeiro estágio da interpretação. Efectivamente, o texto da lei forma o substracto de que deve partir e em que deve repousar o intérprete. Uma vez que a lei está expressa em palavras, o intérprete há-de começar por extrair o significado verbal que delas resulta, segundo a sua natural conexão e as regras gramaticais. (...)

Se as palavras são equívocas ou indeterminadas, se todo o princípio é obscuro, se resultam consequências contraditórias ou revoltantes, a interpretação literal não pode remediar a situação. Será preciso recorrer à interpretação lógica. (...)

Esta move-se num ambiente mais alto e utiliza meios mais finos da indagação, pois remonta ao espírito da disposição, inferindo-o dos factores racionais que a inspiram da génese histórica que a prende a leis anteriores, da conexão que a enlaça às outras normas e de todo o sistema.

É da ponderação destes diversos factores que se deduz o valor da norma jurídica. (...)

Elemento racional. Toda a disposição de direito tem um escopo a realizar, quer cumprir certa função e finalidade, para cujo conseguimento foi criada. A norma descansa num fundamento jurídico, numa *ratio iuris*, que indigita a sua real compreensão.

É preciso que a norma seja entendida no sentido que melhor corresponda à consecução do resultado que quer obter. (...)

A *ratio legis* pode mudar com o tempo. O intérprete, examinando uma norma de há um século, não está incondicionalmente vinculado a procurar a razão que induziu o legislador de então, mas qual é o fundamento racional de agora.

Assim pode acontecer que uma norma ditada para um certo fim adquira função e destino diverso.

A *ratio legis* é uma *força vivente móvel* que anima a disposição, acompanhando-a em toda a sua vida e desenvolvimento; é como uma linfa que matem sempre verde a planta da lei e faz brotar sempre novas flores e novos frutos. A disposição pode, desta sorte, ganhar com o tempo um sentido novo e aplicar-se a novos casos. Sobre este princípio se baseia a chamada *interpretação evolutiva*. (...)

Elemento sistemático. Um princípio não existe isoladamente, mas está ligado por nexos íntimos com outros princípios. (...)

Há princípios jurídicos gerais de que os outros são deduções e corolários, ou então vários princípios condicionam-se ou restringem-se mutuamente, ou constituem desenvolvimentos autónomos em campos diversos.

Assim todos os princípios são membros dum grande todo. Desta conexão cada norma particular recebe luz. (...)

Elemento histórico. Uma norma de direito não brota dum jacto, como Minerva armada da cabeça de Júpiter legislador. Mesmo quando versa sobre relações novas, a regulamentação inspira-se frequentemente na imitação de outras relações que já têm disciplina no sistema. (...)

Compreende-se que precioso auxílio para plena inteligência de um texto resulta de se descobrir a sua origem histórica, e seguir o seu desenvolvimento e suas transformações, até ao arranjo definitivo do assunto no presente.

(...)” (v. ANDRADE, Manuel de; FERRARA, Francesco – **Ensaio Sobre a Teoria da Interpretação**

Feitas estas considerações, analisemos a questão do ponto de vista dos argumentos da nova jurisprudência e doutrina citada.

11.4.1. *O artº 29º/02 do CE não distingue entre prejuízos diretos e indiretos, pelo que todos os prejuízos que resultem da expropriação parcial devem ser devidamente indemnizados.*

Este entendimento assenta no velho brocardo que considera que onde a lei não distingue, também o intérprete não deve distinguir - *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*.

Desta forma, e porque a lei não o faz minimamente, não poderemos partir de uma distinção entre danos ou prejuízos diretos e indiretos, excluindo estes últimos porque resultantes do projeto expropriante, quando a própria lei não o faz. CEm todo o caso, cumpre citar os expressivos ensinamentos de **CABRAL DE MONCADA** sobre esta matéria:

“ Devemos colocar-nos aqui de sobreaviso contra uma outra regra, embora esta não expressa numa disposição legal, como a do art. 11.º do Código, mas corrente na jurisprudência, segundo a qual não se deve distinguir onde a lei não distingue (*ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*). Não pode dar-se a esta regra um sentido absoluto e dogmático como o que muitas vezes se lhe vê atribuído, sob pena de se tornar impossível a interpretação restritiva. Com efeito, **devemos muitas vezes** distinguir onde a lei não distingue; ou melhor, onde a lei, atendendo não só ao seu texto ou só à sua letra, não distinguiu. A regra só é válida quando, dizendo que a lei não distingue, pudermos entender que ela não distingue no seu espírito, cuja determinação é a única coisa que importa ao intérprete. Mas a lei pode não distinguir na letra e contudo distinguir no espírito, e isto é o importante”.²²⁵

Na esteira de **CLAUS-WILHELM CANARIS**:

“ A opinião frequente de que não existe qualquer hierarquia firme entre os diversos meios de interpretação não merece qualquer concordância. Deve-se, antes, conferir à interpretação teleológica a primazia e isso é, hoje, quase sempre reconhecido no seu resultado prático. No que toca, primeiro, à relação entre a interpretação teleológica e a gramatical, é geralmente aceite a proposição de que o «sentido e o escopo da lei estão mais altos do que o seu teor.”²²⁶

da Leis – Interpretação e Aplicação das Leis. 3.^a ed. Coimbra: Arménio Amado – Editor, Sucessor, 1978, p. 138-146).

²²⁵ V. MONCADA, Cabral – **Lições de Direito Civil.** 4.^a ed. Coimbra: Almedina, 1995, p. 155.

²²⁶ V. CANARIS, Claus-Wihelm – **Pensamento Sistemático e Conceito de Sistema na Ciência do Direito.** 3.^a ed. [S.L.]: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002, p. 159-160.

Na mesma linha, escreveu ainda **A. SANTOS JUSTO**:

“ Embora seja o ponto de partida, é um elemento frágil: há palavras por vezes vagas, equívocas e pode bem suceder que o legislador tenha dito mais ou menos do que pretendia dizer. Por isso o elemento literal é o menos importante e raramente dispensa o recurso aos elementos lógicos, a cujo resultado devemos, em homenagem ao

Nesta linha, perante uma contradição entre critérios interpretativos, deve ser sempre dada prevalência aos critérios **teleológico-objetivos**.

Consideramos assim que, apesar de válida a posição de que a o art. 29º do CE *não distingue entre prejuízos diretos e indiretos*, a mesma não é suficientemente forte para que possamos considerar indemnizáveis todos os danos ou prejuízos que resultem direta ou indiretamente da expropriação parcial. Deveremos considerar outros motivos justificativos.

11.4.2. Os prejuízos que resultem direta ou indiretamente da expropriação parcial apresentam uma única causa ou “fonte” – a expropriação por utilidade pública –, e, por isso, nenhuma razão existe para os excluir, devendo ser indemnizados no processo expropriativo.

Analiseemos esta posição.

De acordo com o disposto no art. 563º do C. Civil, sob a epígrafe – *nexo de causalidade* –, a obrigação de indemnização “existe em relação aos danos que o lesado provavelmente não teria sofrido se não fosse a lesão”²²⁷ sendo que o mesmo “terá de ser, em concreto, “*conditio sine qua non*” do dano mas, também, em abstracto causa normal e adequada da sua verificação, **ainda que indirecta ou mediatemente**.”²²⁸

Ao abrigo do direito Português, podemos afirmar, na esteira do douto Acórdão do STJ, de **2005.04.07**, que:

“ O artigo 563 do Código Civil consagra a doutrina da causalidade adequada na sua formulação negativa, que não pressupõe a exclusividade do facto condicionante do dano, nem exige que a causalidade tenha de ser directa e imediata, pelo que admite:

- não só a ocorrência de outros factos condicionantes, contemporâneos ou não;
- como ainda a causalidade indirecta, bastando que o facto condicionante desencadeie outro que directamente suscite o dano.”²²⁹

Na verdade, tem vindo a considerar-se que “ na concepção mais criteriosa da doutrina da causalidade adequada (...) quer se trate de responsabilidade extracontratual, quer contratual - a «formulação negativa», acolhida no artigo 563.º do Código Civil segundo a jurisprudência dominante do Supremo Tribunal de Justiça - o facto que actuou como condição do dano só deixará de ser considerado como causa adequada se, dada

espírito da lei, dar preferência se conflitar com o sentido literal” (v. JUSTO, A. Santos - **Introdução ao Direito**. 5.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 328).

²²⁷ V. LIMA, Pires de; VARELA, Antunes, anot. – **Código Civil Anotado**. 4.ª ed. reimpressão. Coimbra: Coimbra Editora, 1987, Vol. I., p. 578; cfr. COSTA, Mário Júlio de Almeida – **Direito das Obrigações**. 6.ª ed. Coimbra: Almedina, 1994, p. 305-306 e VARELA, João de Matos Antunes – **Das Obrigações em Geral**. 8.ª ed. Coimbra: Almedina, 1994, vol. I., p. 915-917.

²²⁸ V. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 08A369, relator Conselheiro Sebastião Póvoas, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (13.03.2008). Disponível em www.dgsi.pt.

²²⁹ V. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 05B294, relator Conselheiro Ferreira Girão, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (07.04.2005). Disponível em www.dgsi.pt.

a sua natureza geral, se mostrar de todo indiferente para a verificação do mesmo, tendo-o provocado só por virtude das circunstâncias excepcionais, anormais, extraordinárias ou anómalas que intercederam no caso concreto.”²³⁰

De acordo com a teoria da causalidade adequada sufragada pelo nosso ordenamento jurídico, cremos que não existem dúvidas, por esta parte, que devem ser indemnizados todos os danos (“*prejuízos*”) que resultem direta ou indiretamente da expropriação parcial, pois os mesmos assentam e fundam-se numa mesma causa ou fonte – a expropriação por utilidade pública – que, por sua vez, dá “*vida*” ao projeto expropriante.

É que, contrariamente à argumentação sufragada pela jurisprudência e doutrina exposta que nega a indemnização dos prejuízos “*indiretos*” no processo expropriativo, parece-nos que a expropriação é a *fonte única* – seja direta ou indiretamente – do desencadeamento de outros factos e circunstâncias incindíveis e umbilicalmente interligadas à mesma (o chamado projeto expropriante, tal como a construção de edifícios, instalações, autoestradas, etc.) e que suscitem os chamados prejuízos indiretos (incómodos, poluição sonora, paisagística, qualidade do ar, etc.).

A fonte causal dos denominados prejuízos diretos ou indiretos é una e incindível, pelo que parece-nos que nada obsta e antes devem os mesmos ser indemnizados no próprio processo expropriativo quando existam elementos factuais para o efeito.

11.4.3. *O conceito constitucional e legal da justa indemnização implica uma compensação integral do dano suportado pelo expropriado, pelo que os prejuízos que advêm da expropriação parcial terão de ser indemnizados no processo expropriativo, designadamente, por força do princípio da economia processual.*

Como vimos anteriormente, face aos princípios da justiça, da igualdade e da justa indemnização (v. arts. 2º, 13º, 22º, 62º e 266º da CRP), no âmbito da expropriação por utilidade pública, deverá ser considerado o *valor real e corrente de mercado* dos bens expropriados e o direito dos expropriados a uma *justa indemnização*.

A *justa indemnização* traduz-se numa compensação integral do dano suportado pelo expropriado, garantindo-lhe a *compensação plena da perda patrimonial suportada*, em termos de o colocar na posição que detinha através do valor venal, valor comum ou valor de

²³⁰ V. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 03b4474, relator Conselheiro Lucas Coelho, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (07.07.2005). Disponível em www.dgsi.pt; neste sentido, TELES, Inocêncio Galvão – **Direito das obrigações**. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1982, p. 320-326.

compra e venda do bem expropriado, sob pena de violação dos princípios do Estado de Direito Democrático, da igualdade e da justa indemnização (v. arts. 9º, 13º e 62º da CRP).

O âmbito e alcance do referido normativo art. 29º/2 do CE, delimitado com base em *critérios funcionais* e de acordo com *uma interpretação racional ou teleológica, sistemática e histórica*, considerando-se os *fins e interesses* que visa prosseguir, atendendo por isso não só ao *texto* mas também ao *contexto* (v. art. 9º do C. Civil) impõe a fixação de uma *indemnização unitária* ao expropriado no âmbito do processo expropriativo de todos os prejuízos resultantes da expropriação parcial – *sejam diretos ou indiretos*.

Como bem adverte **JOSÉ VIEIRA FONSECA**, em sede de expropriações, “pode retirar-se do quadro constitucional português a seguinte dimensão essencial na utilização dos elementos normativos infra-constitucionais: interpretação conforme à Constituição (e interpretação integrativa da lei com a Constituição), no sentido de que, “em caso de dúvida, deve prevalecer a interpretação que, conforme os casos, restrinja menos o direito fundamental, lhe dê maior protecção, amplie mais o seu âmbito, o satisfaça em maior grau”.²³¹

Na dúvida os direitos devem prevalecer sobre restrições – “*in dubio pro libertate*”.²³²

Esta imposição, como reparam os arestos e autores referenciados atrás, deriva ainda de forma clara do *princípio da economia processual* que impõe que “deve procurar-se o máximo de resultado processual com o mínimo emprego de actividade” e que “cada processo deve resolver o máximo possível de litígios.”²³³

É que “a lei adjectiva deve ser interpretada e aplicada por forma a que os princípios da celeridade e da economia processual não entrem em rota de colisão com a finalidade precípua de todo e qualquer processo, seja ele comum ou especial, que é a obtenção da justa composição do litígio.”²³⁴

²³¹ Cfr. FONSECA, José Vieira, Principais Linhas Inovadoras do Código das Expropriações de 1999 – **Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente**. Coimbra, Almedina, 2001-2004, nº 14, p. 48.

²³² **ACÓRDÃO**: N.º 12/2009, Processo n.º 682/09, relator Conselheiro Azevedo Ramos, do Supremo Tribunal de Justiça (07.07.2009), disponível em Diário da República, I Série, de 5 de Agosto de 2009.

Como refere **GOMES CANOTILHO**:

“ O princípio da interpretação conforme a constituição é um instrumento hermenêutico de conhecimento das normas constitucionais que impõe o recurso a estas para determinar e apreciar o conteúdo intrínseco da lei. Desta forma, o princípio da interpretação conforme a Constituição é mais um princípio de prevalência normativo-vertical ou de integração hierárquico-normativa de que um simples princípio de conservação de normas” (v. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 6.ª ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 1294).

²³³ V. art. 130º do CPC e AMARAL, Pais do – **Direito Processual Civil**. 5.ª ed. Coimbra: Almedina, 2006, p. 218; cfr. FREITAS, Lebre de – **Introdução ao Processo Civil**. 3.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p. 203 e ANDRADE, Manuel de – **Noções Elementares de Direito Civil**. Coimbra: Coimbra Almedina, 1979, p. 387 e segs.).

²³⁴ V. **ACÓRDÃO**: Processo n.º 157/1999.L2.S1, relator Conselheiro Nuno Cameira, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (10.07.2012). Disponível em www.dgsi.pt.

11.4.4. Negar a indenização que é devida (e por todos reconhecida) ao expropriado pelos danos ou prejuízos denominados “indiretos” em sede de expropriações parciais, “empurrando” o expropriado, com argumentos puramente formais, a fazer valer os seus direitos perante a jurisdição administrativa e através de ação administrativa comum com base em responsabilidade extra-contratual do Estado quando o tribunal que conduz o processo expropriativo possui todos os elementos factuais e jurídicos (emergentes do princípio da economia processual) para fixar a indenização por eles devida atenta claramente contra os princípios do *Estado de Direito Democrático*, da *igualdade* e da *justa indenização* e da *tutela jurisdicional efetiva* (v. arts. 9º, 13º, 62º e 268º/4 da CRP).

Os chamados “prejuízos indiretos” que advém da expropriação parcial para o expropriado pela concretização do projeto expropriante, terão (em nossa opinião) necessariamente que ser indenizados no processo expropriativo.

Parece-nos que esta conclusão deriva mais prementemente dos princípios do *Estado de Direito Democrático*, da *igualdade*, da *justa indenização* e da *tutela jurisdicional efetiva* (v. arts. 9º, 13º, 62º e 268º/4 da CRP) que presidem todo o processo expropriativo e do próprio princípio da *economia processual* (v. arts. 130º e segs. do CPC), que hoje, mais que nunca, estão presentes em toda a estrutura do novo processo civil e administrativo.

CONCLUSÕES

Em face do exposto, poderemos formular as seguintes conclusões principais:

1. - A expropriação por utilidade pública, entendida num sentido mais alargado que o que resultava da conceito tradicional, apresenta-se como toda e qualquer intervenção autorizada por lei que impõe a um sujeito o sacrifício de um bem jurídico garantido como propriedade pela CRP contra o pagamento de uma indemnização compensatória, tendo em vista a realização de um fim público – cfr. **ponto 1**;
2. - A expropriação por utilidade pública assume-se como um instituto jurídico público, disciplinado através de princípios e normativos que permitem uma linha condutora para a prolação de atos e formalidades tendentes à declaração de utilidade pública e determinação da justa indemnização em cada caso.
A expropriação constitui um instituto jurídico público, através do qual o Estado, no uso do seu *ius imperii*, procede à extinção de direitos que recaíam sobre o seu objeto e a consequente constituição de direitos a favor do seu beneficiário para fins de utilidade pública – Cfr. **ponto 4**.
3. – O direito de propriedade privada consagrado no art. 62º/1 da CRP como um direito económico, integra um direito fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, pelo que se lhe estende o regime material destes, nomeadamente o que resulta do art. 18º, **ex vi** do disposto no art. 17º da CRP.
O art. 62º/2 da CRP estabelece uma forte garantia do direito de propriedade privada que só pode ser restringida nos termos taxativamente previstos na lei, em estreita ligação com os respetivos princípios constitucionais que lhe estão subjacentes:
 - O direito de propriedade é consagrado constitucionalmente como um direito fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias;
 - O direito de propriedade não é um direito absoluto, encontrando-se garantido nos termos da Constituição e podendo por isso ser modelado nos seus limites por Lei (v. art. 165º/1/b) e j) da CRP; cfr. art. 1305.º do C. Civil);

- Na definição do conteúdo e limites do direito de propriedade, a CRP impõe a vinculação do Legislador e da Administração Pública a princípios constitucionais estruturantes, *maxime*:
 - a) Respeito pela extensão e alcance do conteúdo essencial do direito de propriedade (v. art. 18º/3 da CRP);
 - b) Respeito pelos princípios constitucionalmente consagrados e aplicáveis aos direitos, liberdades e garantias, como o princípio da proporcionalidade e o princípio da igualdade nas suas várias vertentes (v. art. 18º/2 e 13º/1 da CRP);
 - c) Abstenção da prática de medidas individuais e concretas dado que as Leis restritivas de direitos, liberdades e garantias têm de revestir necessariamente carácter geral e abstrato e não podem ter efeito retroativo (v. art. 18º/3 da CRP); e
 - d) Proibição de restrições ou limites para além das que tenham sido determinadas pela Constituição ou por Lei, devendo actuar sempre com respeito pelos princípios gerais de direito, nomeadamente, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé (v. art. 266º da CRP) – Cfr. **ponto 5**;
- 4. – O Tribunal Constitucional tem vindo a considerar pacificamente que o *ius aedificandi*, sem embargo de não possuir tutela constitucional direta no direito de propriedade, deverá ser considerado como um dos fatores de fixação valorativo, ao menos naquelas situações em que os respetivos bens envolvam uma muito próxima ou efetiva potencialidade edificativa, derivando este critério do próprio conceito de *justa indemnização* e do *princípio da igualdade* – Cfr. **ponto 5**;
- 5. – O art. 62º da CRP, que consagra o princípio da justa indemnização, é uma *norma de autorização* e uma *norma de garantia*, conferindo aos poderes públicos o poder de expropriar nos termos da lei, reconhecendo assim ao cidadão um sistema de garantias onde se inclui os *princípios da legalidade, da utilidade pública e da indemnização*, valendo quanto a este aspeto os princípios constitucionais aplicáveis relativos a

restrição de direitos fundamentais, tal como o *princípio da necessidade e da proporcionalidade* – Cfr. **ponto 5**;

6. - O *princípio do Estado de Direito Democrático* consagrado nos arts. 2º e 9º da CRP contem todas as normas limitativas e constitutivas do poder estadual, sendo, através do conjunto de regras e princípios que dele decorrem na lei fundamental, um fundamental alicerce e limite à atuação de todos os órgãos públicos.

De acordo com o art. 2º do CE, que consagra os princípios em causa, “compete às entidades expropriantes e demais intervenientes no procedimento e no processo expropriativos prosseguir o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos expropriados e demais interessados, observando, nomeadamente, os princípios da legalidade, justiça, igualdade, proporcionalidade, imparcialidade e boa fé.” – cfr. **ponto 6**;

7. – O *princípio da legalidade* que domina toda a atuação do Estado impõe nas suas vertentes fundamentais uma legalidade *negativa* (prevalência de lei) e uma legalidade *positiva* (precedência de lei), constituindo simultaneamente um limite e fundamento do exercício de qualquer função do Estado.

No âmbito do Estado Social de Direito, o conteúdo do princípio da legalidade abrange não apenas o respeito pela lei, em sentido formal ou material, mas a subordinação da Administração a todo o bloco legal: Constituição, lei ordinária, regulamento, direitos resultantes de contrato administrativo e de direito privado ou de ato administrativo constitutivo de direitos e os princípios gerais de direito e direito internacional que vigorarem na ordem jurídica.

De acordo com o princípio da legalidade, as intervenções do Estado no âmbito de direitos, liberdades e garantias *só pode ser efetivado com base na lei* (v. art. 18º/2 da CRP), pelo que o poder expropriativo consagrado no art. 62º/2 da CRP encontra o seu *fundamento e limite na lei*, constituindo mesmo matéria de reserva relativa da competência legislativa do parlamento (v. art. 165º/1/l da CRP).

Todos os atos e formalidades tendentes à formação das decisões administrativas e jurisdicionais que integram os procedimentos e processos expropriativos deverão sujeitar-se ao princípio da legalidade, cuja observância impede “expropriações discriminatórias ou arbitrárias.” – Cfr. **ponto 6**;

8. – No âmbito das expropriações por utilidade pública, o princípio da igualdade impõe que seja assegurada uma igualdade perante a lei e através da lei, proibindo o arbítrio e proibindo o legislador de não consagrar desigualdades que impeçam o exercício do direito de propriedade.

No âmbito das expropriações por utilidade pública, o princípio da igualdade assume relevância não só no plano das decisões como também na igualdade de tratamento dos interessados nas diferentes fases do processo, permitindo-se que todos eles e não apenas o proprietário intervenham nos diferentes atos que o integram, assumindo por isso importante relevo no âmbito da justa indemnização devida aos expropriados;

O princípio da igualdade impõe que a justa indemnização será aquela que compense plenamente o expropriado, de tal modo que a perda patrimonial que lhe foi imposta seja equitativamente repartida entre todos os cidadãos.

O princípio da igualdade, como elemento normativo inderrogável que deve presidir à definição dos critérios de indemnização por expropriação, desdobra-se assim em duas dimensões ou dois níveis de comparação:

- a) O princípio da igualdade no âmbito da relação interna, nos termos do qual se procede a uma comparação das regras de indemnização aplicáveis aos diferentes tipos de expropriações, para verificar se elas comportam ou não um tratamento igual dos vários sujeitos expropriados; e
- b) O princípio da igualdade no âmbito da relação externa, nos termos do qual se procede a uma comparação da situação jurídico-patrimonial dos proprietários expropriados e não expropriados e coloca-se a questão de saber se os critérios de indemnização possibilitam ou não um tratamento jurídico igual entre aqueles grupos de cidadãos.

O princípio da igualdade, consagrado no art. 13º da CRP, impõe, nesta perspectiva, que o expropriado não fique numa situação de desigualdade relativamente aqueles que não foram expropriados (princípio da igualdade na sua vertente externa) nem que em igualdade de circunstâncias entre expropriados e sem fundamento material bastante estes recebam, indemnizações diferentes (princípio da igualdade na sua vertente interna) – Cfr. **ponto 6**;

9. - A efetiva prossecução de fins de utilidade pública constitui assim o fundamental critério legitimador e limitativo de toda a atividade da Administração neste domínio, estatuidando a este propósito o art. 1º do CE que os bens imóveis e os direitos a eles inerentes podem ser expropriados por causa de utilidade pública, a qual deve ser efetivamente prosseguida, sob pena de poder ser exercido o direito de reversão (v. art. 5º; cfr. art. 266º, n.º 1 da CRP).

O *princípio da prossecução da utilidade pública* impõe que a expropriação só seja possível quando se divise uma utilidade pública, interesse comum ou utilidade geral – Cfr. **ponto 6**;

10. - No âmbito das expropriações por utilidade pública, o *princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso* desdobra-se nos subprincípios da *adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido restrito*:

- a) A *adequação* diz-nos que a expropriação deve ser apropriada para a prossecução dos fins invocados pela lei;
- b) A *necessidade* determina que o sacrifício a impor aos particulares se afigure como necessário para a prossecução do interesse público que a expropriação tem em vista; e
- c) O *princípio da proporcionalidade em sentido estrito* exige que a entidade expropriante proceda a uma aferição do custo-benefício que resultam da expropriação para a concretização do fim público que tem em vista. – Cfr. **ponto 6**;

11. - O *direito à indemnização* devida pela expropriação tem sido igualmente entendido como um *direito de natureza análoga à dos direitos fundamentais*, auto-aplicável por natureza, englobado que está no conteúdo do direito de propriedade.

A *indemnização é ao mesmo tempo uma garantia* do expropriado perante o ato ablativo de apropriação mas *também um pressuposto da expropriação*, pois esta apenas poderá ser efetivada mediante o pagamento de justa indemnização – Cfr. **ponto 7**;

12. - A justa indemnização será a que satisfaça essa função de compensação, perdendo a sua justiça quanto tal não suceda e tem implícitos três parâmetros fundamentais:

- A proibição de uma indemnização meramente nominal, irrisória ou simbólica;
- O respeito pelo princípio da igualdade de encargos; e
- A consideração do interesse público da expropriação – Cfr. **ponto 7**;

13. – A justa indemnização é aquela que:

- a) Não visa compensar o *benefício alcançado pelo expropriante*, mas ressarcir o *prejuízo que para o expropriado efetivamente advém da expropriação*, não podendo ser de montante tão reduzido que a torne irrisória, simbólica ou desproporcional de acordo com a perda patrimonial subjacente;
- b) Traduz uma *compensação integral do dano suportado pelo expropriado*, garantindo-lhe a compensação plena da perda patrimonial suportada, em termos de o colocar na posição que detinha através do valor venal, valor comum ou valor de compra e venda do bem expropriado, entendido em sentido normativo;
- c) Corresponde ao *valor real e corrente de mercado do bem expropriado* (“*normativamente entendido*”) e, por isso, deverá ser corrigida de acordo com os critérios previstos nos art.s 26º a 30º do CE mesmo Código;
- d) Contempla o *ius aedificandi* como um dos fatores do seu cálculo e fixação no âmbito de expropriação de prédios, de acordo com a *situação concreta e objectiva do imóvel* – Cfr. **ponto 7**.

14. - A alínea b) do nº 2 do art. 23º do CE afigura-se *inconstitucional por violação do princípio da igualdade na sua vertente externa*, na relação entre expropriados e não expropriados, pois quem não é expropriado, poderá não suportar esse encargo de mais-valia e o expropriado, pelo facto de o ser, não poderá ficar simultaneamente submetido a essa ablação da sua posição jurídico-fundamental e a um regime fiscal sobre a justa indemnização que não afeta os não expropriados.

A solução concretizada na alínea b) do nº 2 art. 23º deve ser *interpretada restritivamente*, por forma a abranger apenas as situações em que a entidade beneficiária da expropriação tenha sido ao mesmo tempo a entidade que tenha

custeado as referidas obras e ou empreendimentos públicos, sob pena de, se assim não fosse, a entidade beneficiária da expropriação se locupletar com parte da mais-valia dada aos prédios em causa por terceiros – Cfr. **ponto 8**;

15. – O nº 5 do art. 23º do CE prevê a chamada “*válvula de escape*” ou “*cláusula de salvaguarda*”, pois se em determinada situação vier a constatar-se que os critérios definidos pelo legislador nos arts. 26º e segs. do CE não conduzem ao valor real e corrente do bem expropriado, o mesmo permite afastar, por requerimento das partes, decisão oficiosa ou iniciativa dos peritos, a aplicação desses critérios, adotando-se outros mais adequados à determinação de um tal valor, desde que existam motivos justificados – Cfr. **ponto 8**;
16. - Considerando-se as condições de facto existentes à data da DUP (v. art. 23º/1 do CE), no âmbito das expropriações parciais deverá atender-se à *situação e características do prédio-mãe* de onde é destacada a parcela expropriada, *maxime*, considerando-se a sua eventual potencialidade edificativa e aptidão ou não para a construção – Cfr. **ponto 11**;
17. - No cálculo da indemnização por expropriações parciais *deverão ser consideradas as depreciações e os prejuízos que resultem da divisão do prédio ou da expropriação parcial*, tais como:
- Alteração do destino do prédio, designadamente, quando a parte sobranter perder a capacidade edificativa ou de ser utilizada para esse fim, em virtude da sua reduzida área, encravamento e falta de acessos, por se localizar em zona sujeita a servidão administrativa ou a qualquer restrição de utilidade pública que impeçam a construção por qualquer outro motivo;
 - Redução dos índices de ocupação ou implantação ou de construção da parte sobranter;
 - Enclave, redução do número de acessos ou criação de dificuldades na acessibilidade à parte sobranter;

- Inexistência de interesse económico da parte sobran­te para o expropriado ou redução desproporcionada dos cómodos que oferecia todo o prédio – Cfr. **ponto 11**;
- 18.** - Como ponto de partida, a entidade beneficiária da expropriação *deverá indemnizar o expropriado por todos os prejuízos resultantes da expropriação*, relativamente ao prédio que foi objeto de divisão – Cfr. **ponto 11**;
- 19.** - No âmbito das expropriações parciais e resultando para a parcela sobran­te de prédio expropriado uma desvalorização decorrente de constituição de servidão *non aedificando*, tal restrição dá necessariamente lugar a indemnização, sob pena de *violação dos princípios do Estado de Direito Democrático e da justa indemnização* (v. arts. 9º, 13º e 62º da CRP), devendo considerar-se *inconstitucional a norma do art. 8º/2 do CE* na parte em que não consente a indemnização de todas e quaisquer servidões administrativas que produzam danos no património dos expropriados – Cfr. **ponto 11**;
- 20.** - De acordo com o sentido literal do art. 29º do CE e *ratio legis* da norma, com os princípios do Estado de Direito Democrático, da igualdade, da justa indemnização e da tutela jurisdicional efetiva (v. arts. 9º, 13º, 62º e 268º/4 da CRP) que devem presidir a todo o processo expropriativo e por força ainda do princípio da economia processual (v. arts. 130º e segs. do CPC) que hoje está subjacente no âmbito do processo civil e administrativo, os chamados danos ou prejuízos “indiretos” resultantes, designadamente, de danos ambientais relativos a poluição paisagística, poluição sonora, da qualidade do ar ou incómodos ou situações insalubres e derivados dos projetos expropriantes que advêm de uma expropriação parcial para o expropriado podem e devem ser indemnizados no próprio processo expropriativo – Cfr. **ponto 11**.

FONTES DOCUMENTAIS

LEGISLAÇÃO:

LEI n.º 2030. **Diário do Governo I Série**. N.º 143 (22.06.1948), p. 529-538.

DECRETO – LEI n.º 229/61. **Diário do Governo I Série**. N.º 299 (28.12.61), p. 1783-7962.

DECRETO – LEI n.º 47344. **Diário do Governo I Série**. N.º 274 (25.11.66), p. 7883-2086.

DECRETO – LEI n.º 576/70. **Diário do Governo I Série**. N.º 273 (24.11.70), p. 1749-1756.

DECRETO – LEI n.º 71/76. **Diário do Governo I Série**. N.º 22 (27.01.76), p. 167-179.

DECRETO DE APROVAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO. **Diário do Governo I Série**. N.º 86 (30.09.76), p. 738-775.

DECRETO – LEI n.º 845/76. **Diário da República I Série**. N.º 288 (11.12.76), p. 2709-2724.

LEI CONSTITUCIONAL n.º 1/82. **Diário da República I Série**. N.º 227 (30.09.82), p. 3135-3206.

LEI CONSTITUCIONAL n.º 1/89. **Diário da República I Série**. N.º 155 (08.07.89), p. 2734(2)-2734(68).

DECRETO – LEI n.º 438/91. **Diário da República I Série – A**. N.º 258 (09.11.91), p. 5746-5758.

DECRETO – LEI n.º 442/91. **Diário da República I Série – A**. N.º 263 (15.11.91), p. 5852-5871.

LEI CONSTITUCIONAL n.º 1/92. **Diário da República I Série – A**. N.º 273 (25.11.92), p. 5444(2)-5444(44).

LEI CONSTITUCIONAL n.º 1/97. **Diário da República I Série – A**. N.º 218 (20.09.97), p. 5130-5196.

LEI n.º 48/98. **Diário da República I Série – A**. N.º 184 (11.08.98), p. 3869-3875.

DECRETO – LEI n.º 380/99. **Diário da República I Série – A**. N.º 222 (22.09.99), p. 6590-6622.

DECRETO – LEI n.º 555/99. **Diário da República I Série – A**. N.º 291 (16.12.99), p. 8912-8942.

LEI n.º 168/99. **Diário da República I Série – A**. N.º 219 (18-09-99), p. 6417-6436.

LEI n.º 15/2002. **Diário da República I Série – A**. N.º 45 (22.02.2002), p. 1422-1457.

LEI n.º 13/2002. **Diário da República I Série – A**. N.º 42 (19.02.2002), p. 1324-1340.

LEI n.º 4-A/2003. **Diário da República I Série – A.** N.º 42 (19.02.2003), p. 1152(2)-1152(43)

LEI n.º 47/2004. . **Diário da República I Série - A.** N.º 195 (19.08.2004), p. 5379-5394.

LEI CONSTITUCIONAL n.º 1/2004. **Diário da República I Série - A.** N.º 173 (24.07.2004), p. 4642-4693.

LEI CONSTITUCIONAL n.º 1/2005. **Diário da República I Série - A.** N.º 155 (12.08.2005), p. 4642-4686.

LEI n.º 67/2007. **Diário da República I Série.** N.º 251 (31.12.2007), p. 9117-9120.

LEI n.º 56/2008. **Diário da República I Série – A.** N.º 171 (04.09.2008), p. 6191-6210.

LEI n.º 107/2001. **Diário da República, I Série - A.** N.º 209 (08.09.2001), p. 5808-5829.

LEI 47/2004. **Diário da República, I Série - A.** N.º 194 (19.08.2004), p. 5251-5257.

DECRETO – LEI n.º 275/93. **Diário da República I Série – A.** N.º 182 (05.08.1993), p. 4194-4204.

LEI n.º 41/2013. **Diário da República, I Série - A.** N.º 121 (26.06.2013). P. 3518-3665.

DECRETO – LEI n.º 166/2008. **Diário da República, I Série.** N.º 162 (22.08.2008), p. 5865-5884.

DECRETO – LEI n.º 73/2009. **Diário da República, I Série.** N.º 63 (31.03.2009), p. 1988-2000.

JURISPRUDÊNCIA:

ACÓRDÃO: Processo n.º 582/08.9TBVLC.P1, relator Desembargador Rodrigues Pires, do Tribunal da Relação do Porto[em linha] (15.12.2010). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 2B957, relator Desembargador Araújo Barros, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (18.04.2002). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 072583, relator Conselheiro Campos Costa, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (20.12.1984). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 9830059, relator Desembargador João Bernardo, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (12.02.1998). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 9730650, relator Desembargador Norberto Brandão, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (19.06.1997). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 0220506, relator Desembargador Luís de Barros, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (25.06.2002). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 9330854, relator Desembargador Correia de Paiva, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (05.07.1993). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 41939, relator Conselheiro São Pedro, do Supremo Tribunal Administrativo [em linha] (1997.09.30). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: N.º 866/96, Processo n.º 3/94, relator Conselheiro Monteiro Dinis, do Tribunal Constitucional [em linha] (04.07.1996). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 024374, relator Conselheiro Pires Machado, do Supremo Tribunal Administrativo [em linha] (19.02.1987). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 27633, relator Conselheiro Neto Parra, do Supremo Tribunal Administrativo [em linha] (25.10.1990). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: N.º 236/86, Processo n.º 56/85, relator Conselheiro Raul Mateus, do Tribunal Constitucional [em linha] (09.06.1986). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 5253/04.2TBVNG.P1.S1, relator Conselheiro Serra Baptista, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (31.01.2012). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 10822/2006-2, relator Desembargador Maria José Mouro, do Tribunal da Relação de Lisboa [em linha] (07.05.2007). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 1007/11.8TBM CN.P1, relator Desembargador Carlos Querido, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (06.01.2014). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 447/10.4TBVLN.G1, relator Desembargador Manso Ráinho, do Tribunal da Relação de Guimarães [em linha] (06.03.2014). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: N.º 329/99, Processo n.º 492/98, relator Conselheiro Messias Bento, do Tribunal Constitucional [em linha] (06.02.1999). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 525/2011, Processo n.º 526/2010, relator Conselheiro Joaquim de Sousa Ribeiro, do Tribunal Constitucional [em linha] (09.11.2011). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 525/2011, Processo n.º 526/2010, relator Conselheiro Joaquim de Sousa Ribeiro, do Tribunal Constitucional [em linha] (09.11.2011). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

ACÓRDÃO: N.º 276/2007, Processo n.º 1064/06, relator Conselheiro Benjamim Rodrigues, do Tribunal Constitucional [em linha] (02.05.2007). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 469/04, Processo n.º 251/2004, relator Conselheiro Bravo Serra, do Tribunal Constitucional [em linha] (29.06.2004). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 347/2003, Processo n.º 794/02, relator Conselheiro Benjamim Rodrigues, do Tribunal Constitucional [em linha] (07.11.2003). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 1064/06, Processo n.º 276/2007, relator Benjamim Rodrigues, do Tribunal Constitucional [em linha] (02.05.2007). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 53/06-1, relator Desembargador Aníbal Jerónimo, do Tribunal da Relação de Guimarães [em linha] (22.03.2006). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: N.º 210/09, Processo n.º 800/08, relator Conselheiro João Cura Mariano, do Tribunal Constitucional [em linha] (16.03.1993). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 184/92, Processo n.º 363/92, relator Conselheiro Messias Bento, do Tribunal Constitucional [em linha] (20.05.1992). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 161/88, Processo n.º 183/88, relator Conselheiro Raul Mateus, do Tribunal Constitucional [em linha] (28.01.1993). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 2724/09.8.TJCBR.C1, relator Desembargador Arlindo Oliveira, do Tribunal da Relação de Coimbra [em linha] (26.11.2013). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 97/06.0TBGVA.C2, relator Desembargador Teles Pereira, do Tribunal da Relação de Coimbra [em linha] (20.06.2012). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 364/05.0TBVIS.C1, relator Desembargador Falcão Magalhães, do Tribunal da Relação de Coimbra [em linha] (15.11.2011). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: N.º 658/2006, Processo n.º 292/06, relator Conselheiro Paulo Mota Pinto, do Tribunal Constitucional [em linha] (28.11.2006). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 045899, relator Conselheiro Adérito Santos, do Supremo Tribunal Administrativo [em linha] (29.11.2006). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 01403/02, relator Conselheiro São Pedro, do Supremo Tribunal Administrativo [em linha] (11.12.2007). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 08B1168, relator Conselheiro Alberto Sobrinho, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (27.05.2008). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 047790, relator Conselheiro Santos Botelho, do Supremo Tribunal Administrativo [em linha] (16.03.2005). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 05B294, relator Conselheiro Ferreira Girão, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (07.04.2005). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: N.º 341/86, Processo n.º 111/84, relator Conselheiro Monteiro Diniz, do Tribunal Constitucional [em linha] (10.12.1986). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 641/2013, Processo n.º 345/13, relator Conselheira Maria de Fátima Mata-Mouros, do Tribunal Constitucional [em linha] (07.10.2013). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 417/2006, Processo n.º 538/05, relator Conselheira Maria João Antunes, do Tribunal Constitucional [em linha] (11.07.2006). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 677/2006, Processo n.º 276/03, relator Conselheiro Paulo Mota Pinto, do Tribunal Constitucional [em linha] (12.12.2006). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 312/06, Processo n.º 670/04, relator Conselheira Maria Helena Brito, do Tribunal Constitucional [em linha] (17.05.2006). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 0060422, relator Desembargador Nunes Ricardo, do Tribunal da Relação de Lisboa [em linha] (26.03.1996). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 0006072, relator Desembargador Pessoa dos Santos, Tribunal da Relação de Lisboa [em linha] (12.11.1998). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: N.º 337/2007, Processo n.º 376/07, relator Conselheira Ana Maria Guerra Martins, do Tribunal Constitucional [em linha] (31.05.2007). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 416/07, Processo n.º 149/06, relator Conselheira Ana Guerra Martins, do Tribunal Constitucional [em linha] (18.07.2007). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 106/2003, Processo n.º 702/12, relator Conselheiro Fernando Ventura, do Tribunal Constitucional [em linha] (20.02.2013). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 349/2012, Processo n.º 896/2011, relator Conselheiro Vítor Gomes, do Tribunal Constitucional [em linha] (05.07.2012). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt)

ACÓRDÃO: N.º 11/2012, Processo n.º 556/10, relator Conselheiro Carlos Pamplona de Oliveira [em linha] (12.01.2012). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 11/2012, Processo n.º 556/10, relator Conselheiro Carlos Pamplona de Oliveira [em linha] (12.01.2012). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 108/92, Processo n.º 78/90, relator Conselheiro Fernando Alves Correia [em linha] (16.03.1992). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 585/04, Processo n.º 463/03, relator Conselheiro Gil Galvão, do Tribunal Constitucional [em linha] (29.09.2004). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 267/97, Processo n.º 460/95, relator Conselheiro Guilherme da Fonseca, do Tribunal Constitucional [em linha] (19.03.1997). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 140/03, Processo n.º 593/02, relator Conselheira Maria Helena Brito, do Tribunal Constitucional [em linha] (18.03.2003). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 0069836, relator Desembargador Cunha Barbosa, do Tribunal da Relação de Lisboa [em linha] (31.10.1996). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 0351561, relator Desembargador Oliveira Abreu, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (12.05.2003). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: N.º 172/02, Processo n.º 227/012, relator Conselheiro Paulo Mota Pinto [em linha] (17.04.2002). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 52/90, Processo n.º 173/89, relator Conselheiro Vítor Almeida, do Tribunal Constitucional [em linha] (07.03.1990). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 381/89, Processo n.º 295/88, relator Conselheiro Magalhães Godinho, do Tribunal Constitucional [em linha] (03.05.1989). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 131/88, Processo n.º 3/88, relator Conselheiro Martins da Fonseca [em linha] (08.06.1988), do Tribunal Constitucional. Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 11214/05.7TBMTS.P1.S1, relator Conselheiro Lopes do Rego, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (29.11.2012). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 6087/04.0TBGMR.G2, relator Desembargador Fernando Fernandes Freitas, do Tribunal da Relação de Guimarães [em linha] (13.02.2012). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: N.º 172/02, Processo n.º 227/012, relator Conselheiro Paulo Mota Pinto [em linha] (17.04.2002). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 11214/05.7TBMTS.P1.S1, relator Conselheiro Lopes do Rego, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (29.11.2012). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 6087/04.0TBGMR.G2, relator Desembargador Fernando Fernandes Freitas, do Tribunal da Relação de Guimarães [em linha] (13.02.2012). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: N.º 390/91, Processo n.º 390/91, relator Conselheiro Ribeiro Mendes, do Tribunal Constitucional [em linha] (23.10.1991). Disponível www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 442/87, Processo n.º 10/87, relator Conselheiro Martins da Fonseca, do Tribunal Constitucional [em linha] (18.11.1987). Disponível em Disponível www.tribunalconstitucional.pt;

ACÓRDÃO N.º 341/86: Processo n.º 111/84, relator Conselheiro Monteiro Diniz, do Tribunal Constitucional [em linha] (10.12.1986). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

ACÓRDÃO: Processo n.º 3938/98, do Tribunal da Relação de Lisboa [em linha] (17.12.1998). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 1577/06.2TBPFR.P1, relator Desembargador Rodrigues Pires, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (08.09.2008). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 046577, relator Conselheiro Madeira dos Santos, do Supremo Tribunal Administrativo [em linha] (06.06.2002). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 540/05.5TBCHV.P2, relator Desembargadora Ana Lucinda Cabral, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (14.06.2010). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 5253/04.2TBVNG.P1.S1, relator Conselheiro Serra Baptista, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (31.01.2012). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 0636693, relator Desembargador Teles de Menezes, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (11.01.2007). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 5253/04.2TBVNG.P1.S1, relator Conselheiro Serra Baptista, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (31.01.2012). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 2686/08.9TJCBR.C1, relator Desembargador Falcão de Magalhães, do Tribunal da Relação de Coimbra [em linha] (25.03.2010). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 5/10.3TBGRD.C1, relator Desembargador Jorge Arcanjo, do Tribunal da Relação de Coimbra [em linha] (07.02.2012). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 1150/10.0TBVCT.G1, relator Desembargador Isabel Rocha, do Tribunal da Relação de Guimarães [em linha] (20.09.2012). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 9748/06.5TBMTS.P1, relator Desembargador Judite Pires, do Tribunal da Relação Porto [em linha] (11.10.2012). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 32/10.0TBCLB.C1, relator Desembargador Catarina Gonçalves, do Tribunal da Relação de Coimbra [em linha] (06.11.2012). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 789/2005-6, relator Desembargador Fátima Galante, do Tribunal da Relação de Lisboa [em linha] (17.03.2005). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 550/09.3TBVIS.C1, relator Desembargador Fontes Ramos, do Tribunal da Relação de Coimbra [em linha] (14.02.2012). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 0833583, relator Desembargadora Paula Pereira Amorim, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (26.06.2008). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 11127/08-1, relator Desembargador José Augusto Ramos, do Tribunal da Relação de Lisboa [em linha] (13.10.2009). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 1445/08-1, relator Desembargador Gouveia Barros, do Tribunal da Relação de Guimarães [em linha] (11.09.2008). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 803/07-2, relator Desembargador Bernardo Domingos, do Tribunal da Relação de Évora [em linha] (06.12.2007). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: N.º 223/07, Processo n.º 439/06, relator Conselheiro Paulo Mota Pinto, Tribunal Constitucional [em linha] (28.03.2007) Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 1197/05.9, relator Desembargadora Isabel Fonseca, Tribunal da Relação de Coimbra [em linha] (13.11.2007). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 378/06.2TBFLG.G1, relator Desembargador Antero Veiga, do Tribunal da Relação de Guimarães [em linha] (25.06.2009). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 1839/06.9TBMTS.P1.S1, relator Conselheiro Álvaro Rodrigues, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (07.04.2011). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 10.600/05.7TBMTS.S1, relator Conselheiro Bettencourt de Faria, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (10.05.2012). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 11214/05.7TBMTS.P1.S1, relator Conselheiro Lopes do Rego, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (29.11.2012). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 5969/09.7TBMTS.P1, relator Desembargador Fernando Samões, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (21.01.2014). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 4620/08.7TBMTS.P1, relator Desembargador Rodrigues Pires, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (01.10.2013). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 5129/05.6TBVFX.L1-7, relator Desembargador Saavedra, do Tribunal da Relação de Lisboa [em linha] (18.09.2012). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 3431/07.1TBMTS.P1.S1, relator Conselheiro Oliveira Vasconcelos, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (17.10.2013). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 9748/06.5TBMTS.P1, relator Desembargadora Judite Pires, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (11.10.2012). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 0636693, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (11.01.2007). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 0003902, relator Desembargador Loureiro da Fonseca, do Tribunal da Relação de Lisboa [em linha] (22.04.1999). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 0530833, relator Desembargador Fernando Baptista, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (10.03.2005). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 0050808, relator Desembargador Couto Pereira, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (20.11.2000). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 1150/10.0TBVCT.G1, relator Desembargadora Isabel Rocha, do Tribunal da Relação de Guimarães [em linha] (20.09.2012). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 6772/2008-6, relator Desembargador Granja da Fonseca, do Tribunal da Relação de Lisboa [em linha] (06.11.2008). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: N.º 147/96, Processo n.º 554/95, Conselheiro Tavares da Costa, do Tribunal Constitucional [em linha] (07.02.1996). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 665/95, Processo n.º 611/95, relator Conselheiro Nunes de Almeida, do Tribunal Constitucional de [em linha] (22.11.1995). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 588/95, Processo n.º 585/95, relator Conselheiro Ribeiro Mendes, Tribunal Constitucional [em linha] (07.11.1995). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 391/95, Processo n.º 172/95, relator Conselheiro Sousa Brito, do Tribunal Constitucional [em linha] (27.06.1995). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 250/95, Processo n.º 148/95, relator Conselheiro Bravo Serra, do Tribunal Constitucional [em linha] (21.05.1995). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 192/95, Processo n.º 148/94, relator Conselheiro Bravo Serra, do Tribunal Constitucional [em linha] (05.04.1995). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 154/95, Processo n.º 34943, relator Conselheiro Nunes de Almeida, do Tribunal Constitucional [em linha] (15.03.1995). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 657/94, Processo n.º 431/94, relator Conselheiro Messias Bento, do Tribunal Constitucional [em linha] (13.12.1994). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 405/94, Processo n.º 392/93, relator Conselheiro ribeiro Mendes, do Tribunal Constitucional [em linha] (17.05.1994).Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 331/99, Processo n.º 57/99, relator Conselheira Fernanda Palma, do Tribunal Constitucional [em linha] (02.06.1999). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 243/99, Processo n.º 238/97, relator Conselheiro Sousa Brito, do Tribunal Constitucional [em linha] (29.04.1999). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 41/99, Processo n.º 401/98, relator Conselheiro Artur Maurício, do Tribunal Constitucional [em linha] (19.01.1999). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 740/98, Processo n.º 139/98, relator Conselheira Fernanda Palma, do Tribunal Constitucional [em linha] (16.12.1998). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 614/98, Processo n.º 194/98, relator Conselheiro Artur Maurício, do Tribunal Constitucional [em linha] (21.10.1998). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 193/98, Processo n.º 827/97, relator Conselheiro Messias Bento, do Tribunal Constitucional [em linha] (19.12.1998). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 612/2009, Processo n.º 275/2008, relator Conselheiro Vitor Gomes, do Tribunal Constitucional [em linha] (02.12.2009). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: N.º 525/2011, Processo n.º 526/2010, relator Conselheiro Joaquim de Sousa Ribeiro, do Tribunal Constitucional [em linha] (09.11.2011). Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 1128/08.4TBFLG.G1, relator Desembargadora Helena Melo, do Tribunal da Relação de Guimarães [em linha] (20.02.2014). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 871/09.5TBCSC.L1-7, relator Desembargador Luís Lameiras, do Tribunal da Relação de Lisboa [em linha] (13.03.2012). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 2183/08-1, relator Desembargadora Isabel Rocha, do Tribunal da Relação de Guimarães [em linha] (30.04.2009). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 417/06.7TBMTS.P1, relator Desembargador José Araújo Barros, do Tribunal da Relação de Lisboa [em linha] (04.05.2013). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 431/06.2TBVCT.G1, relator Desembargador Rosa Tching, do Tribunal da Relação de Guimarães [em linha] (25.06.2009). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 1176/06.9TBVIS.C1, relator Desembargador Fonte Ramos, do Tribunal da Relação de Coimbra [em linha] (29.06.2010). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 318/2000.C1, relator Desembargador Ferreira Ramos, do Tribunal da Relação de Coimbra [em linha] (24.06.2008). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 182/04.2TBALD.C2, relator Desembargador Isaiás Pádua, do Tribunal da Relação de Coimbra [em linha] (13.09.2011). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 1692/06-3, relator Desembargador Acácio Neves, do Tribunal da Relação de Évora [em linha] (04.10.2007). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 1031/07.5TBAMT.P1, relator Desembargador José Ferraz, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (16.12.2009). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 852/10.6TBCHV.P1, relator Desembargadora Anabela Calafate, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (23.01.2012). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 2563/06.8TBMST.P1, relator Desembargador Fernandes do Vale, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (11.05.2009). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 3059/07.6TBBCL.G1.S1, relator Conselheiro Pires da Rosa, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (10.01.2013). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 1445/08-1, relator Desembargador Gouveia Barros, do Tribunal da Relação de Guimarães [em linha] (11.09.2008). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 1943/06.3TBPD.L-2, relator Desembargador Nelson Borges Carneiro, do Tribunal da Relação de Lisboa [em linha] (12.03.2009). Disponível em www.dgsi.pt;

ACÓRDÃO: Processo n.º 3774/07.4TBVNG.P1, relator Desembargadora Sílvia Pires, do Tribunal da Relação do Porto [em linha] (31.05.2011). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 3855/06, relator Desembargador Sousa Grandão, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (01.03.2007). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 53/07, relator Desembargador Sousa Grandão, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (17.05.2007). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 03b4474, relator Conselheiro Lucas Coelho, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (07.07.2005). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO: Processo n.º 08A369, relator Conselheiro Sebastião Póvoas, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (13.03.2008). Disponível em www.dgsi.pt.

ACÓRDÃO: Processo n.º 157/1999.L2.S1, relator Conselheiro Nuno Cameira, do Supremo Tribunal de Justiça [em linha] (10.07.2012). Disponível em www.dgsi.pt

ACÓRDÃO N.º 12/2009: Processo n.º 682/09, relator Conselheiro Azevedo Ramos, do Supremo Tribunal de Justiça (07.07.2009), disponível em Diário da República, I Série, de 5 de Agosto de 2009.

BIBLIOGRAFIA

GERAL:

ALBUQUERQUE, Martin de – **Da Igualdade, Introdução à Jurisprudência**. Coimbra: Almedina, 1993.

ANDRADE, Manuel de – **Noções Elementares de Direito Civil**. Coimbra: Coimbra Almedina, 1979.

ANDRADE, Manuel de; FERRARA, Francesco – **Ensaio Sobre a Teoria da Interpretação da Leis – Interpretação e Aplicação das Leis**. 3.^a ed. Coimbra: Arménio Amado – Editor, Sucessor, 1978.

ANDRADE, José Carlos Vieira de – **Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. Coimbra: Almedina, 2010.

AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de Direito Administrativo**. 2.^a ed. Coimbra: Almedina, 2001, Vol. I e II

AMARAL, Pais do – **Direito Processual Civil**. 5.^a ed. Coimbra: Almedina, 2006.

ASCENSÃO, José de Oliveira

- **O Direito, Introdução e Teoria Geral**. 4.^a ed. Coimbra: Almedina, 1984.

- **Direito Civil, Reais**. 5.^a ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

BOTELHO, Catarina Santos – **A Tutela dos Direitos Fundamentais**. Coimbra: Almedina, 2010.

BOTELHO, José Manuel Santos; ESTEVES, Américo J. Pires; PINHO, José Cândido de, anot. – **Código do Procedimento Administrativo Anotado**. 4.^a ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CAETANO, Marcello – **Manual de Direito Administrativo**. 9.^a ed., 10.^a reimpressão. Coimbra: Almedina Coimbra, 1980, Vol. I e II.

CANOTILHO, J. J. Gomes

- **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2.^a ed. Coimbra: Almedina, 1998.

- **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 6.^a ed. Coimbra: Almedina, 2002.

- **Direito Constitucional**. 5.^a ed. Coimbra: Almedina, 1991.

- Tópicos para um Curso de Mestrado sobre Direitos Fundamentais, Procedimento, Processo e Organização – **Separata ao Vol. LXVI**: [S.L.]: BFDUC, 1990.
- CANARIS, Claus-Wilhelm – **Pensamento Sistemático e Conceito de Sistema na Ciência do Direito**. 3.^a ed. [S.L.]: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.
- CLARO, Martins – **O Princípio da Igualdade Nos Dez Anos da Constituição**. [S.L.]: Instituto Nacional Casa da Moeda, 1986.
- CORREIA, Sérvulo – **Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos**. Coimbra, Almedina, 1987.
- COSTA, Mário Júlio de Almeida – **Direito das Obrigações**. 6.^a ed. Coimbra: Almedina, 1994.
- FRANCO, Sousa; MARTINS, Oliveira – **A Constituição Económica Portuguesa, Ensaio Interpretativo**. Coimbra: Almedina, 1993.
- FERNANDES, Luís A. Carvalho – **Lições de Direitos Reais**. 4.^a ed. Lisboa: Quid Iuris, 2003.
- FERNANDES, P. José; QUEIRÓ, Afonso – **Dicionário da Administração Pública**. Lisboa: [S.E.], 1991, Vol. IV.
- FREITAS, Lebre de – **Introdução ao Processo Civil**. 3.^a ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2013.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar – **Manual de Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 2010, vols. I e II.
- JUSTO, A. Santos
 - **Direitos Reais**. Coimbra: Coimbra, 2010.
 - **Introdução ao Direito**. 5.^a ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.
- KAUFMANN, Arthur – **Filosofia do Direito**. 2.^a ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.
- LEITÃO, Luís Manuel Teles de Menezes
 - **Direito das Obrigações**. 9.^a ed. Coimbra: Almedina, 2010, vol. I.
 - **Direitos Reais**. Coimbra: Almedina, 2009.
- LIMA, Pires de; VARELA, Antunes, anot. – **Código Civil Anotado**. 2.^a ed. reimpressão. Coimbra: Coimbra Editora, 1987, Vol. III.
- LIMA, Pires de; VARELA, Antunes, anot. – **Código Civil Anotado**. 4.^a ed. reimpressão. Coimbra: Coimbra Editora, 1987, Vol. I.

MACHADO, João Batista – **Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador**. 16.^a reimpressão. Coimbra: Almedina, 2007.

MENEZES, António Cordeiro

– **Tratado de Direito Civil Português**. 3.^a ed. Coimbra: Almedina, 2005, Vol. I, Tomo I.

- **Direitos Reais**. Lisboa: LEX, 1979.

MENEZES, António Cordeiro; SOUSA, Teixeira de – **Colectânea de Jurisprudência, Ano XV**. [S.L.]: [S.E.], 1990.

MENDES, João de Castro - **Introdução ao Estudo do Direito**. Lisboa: Editora Danúbio, 1984.

MESQUITA, Manuel Henriques – **Obrigações e Ónus Reais**. 3.^a ed. reimpressão. Coimbra: Almedina, 2003.

MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, anot. – **Constituição Portuguesa Anotada**. Coimbra: Coimbra Editora, 2005, Tomo I.

MIRANDA, Jorge

- **Manual de Direito Constitucional**. Coimbra: Coimbra Editora, 1988, Tomo IV.

- **Manual de Direito Constitucional**. 3.^a ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000, Tomo IV.

MONCADA, Cabral – **Lições de Direito Civil**. 4.^a ed. Coimbra: Almedina, 1995.

MOREIRA, vital; CANOTILHO, J. J. Gomes, anot. – **Constituição da República Anotada**. 3.^a ed. Coimbra: Coimbra, 1993.

MOREIRA, vital; CANOTILHO, J. J. Gomes, anot. – **Constituição da República Anotada**. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, Vol. I.

OLIVEIRA, Fernanda Paula; DIAS, José Eduardo de Oliveira Figueiredo – **Noções Fundamentais de Direito Administrativo**. Coimbra: Almedina, 2010.

OLIVEIRA, Mário Esteves de; GONÇALVES, Pedro Costa; AMORIM, J. Pacheco de, anot. – **Código do Procedimento Administrativo Comentado**. Lisboa: Almedina, 1993, Vol. I.

OTERO, Paulo – **A Competência Delegada no Direito Administrativo**. A.A.F.D.L. [s.e.] [s.l.], 1987.

PINTO, Carlos Alberto Mota – **Teoria Geral do Direito Civil**. 3.^a ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1999.

SOUSA, Miguel Teixeira de – **Estudos Sobre o Novo Processo Civil**. Lisboa: Lex, 1997.

TAVARES, José F. F. – **Administração Pública e Direito Administrativo**. 3.^a ed. Coimbra: Almedina, 2000.

TELES, Inocêncio Galvão – **Direito das obrigações**. 4.^a ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1982.

VARELA, João de Matos Antunes – **Das Obrigações em Geral**. 8.^a ed. Coimbra: Almedina, 1994, Vol. I.

VARELA, João de Matos Antunes; BEZERRA, J. Miguel; NORA, Sampaio e – **Manual de Processo Civil**, 2.^a ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1985.

VASCONCELOS, Pedro Pais de – **Teoria Geral do Direito Civil**. 5.^a ed. Coimbra: Almedina, 2008.

VIEIRA, José Alberto C. – **Direitos Reais**. Coimbra: Coimbra, 2008.

ESPECÍFICA:

AMARAL, Diogo Freitas do; PAULO, Otero – **Direito do Ordenamento do Território e Constituição**, Coimbra: Coimbra Editora, 1998.

AMORIM, João Pacheco de, Da Tutela Jurídica dos Titulares de Interesses Legalmente Protegidos – **Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto**, Ano V. [S.L.]: Coimbra Editora, 2008.

ASCENSÃO, José de Oliveira

- Expropriações e Direitos Privados - **Estudos sobre Expropriações e Nacionalização**. [S.L.]: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1989.
- A Caducidade da Expropriação no âmbito da Reforma Agrária – **Estudos sobre Expropriações e Nacionalização**. [S.L.]: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1989.
- A Atribuição pelos Tribunais de Indemnizações Por Nacionalização ainda Não Satisfeitas - **Estudos sobre Expropriações e Nacionalização**. [S.L.]: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1989.
- **O Urbanismo e o Direito de Propriedade**. [S.L.]: INA, 1989.
- Reprivatização e Direitos dos Ex-titulares das Empresas Nacionalizadas – **Separada da Revista da Ordem dos Advogados**. [S.L.]: Ordem dos Advogados, 1991, nº 51, I.

COITO, Anabela – Expropriação por Utilidade Pública. In OLIVEIRA, Fernanda Paula - **Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território – Estudos**. 1.^a ed., 1.^a reimpressão. Coimbra: Almedina, 2012, Vol. II.

CONDESSO, Fernando – **Direito do Urbanismo**. Lisboa: Quid Iuris, 1999.

CORREIA, Fernando Alves

- **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2010, Vol. I, II e III.
- As Garantias do Particular na Expropriação por Utilidade Pública, **Separata do volume XXIII do Suplemento ao Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**. Coimbra: Almedina, 1982.
- **O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade**. 2.^a ed. reimpressão. Coimbra: Almedina, 1989.
- A Jurisprudência do Tribunal constitucional sobre Expropriações por Utilidade Pública e o Código das Expropriações de 1999 - **Separata da Revista de Legislação e Jurisprudência**. Coimbra: Coimbra Editora, 2000-2001, 133.º ano, N.º 3910-3921.
- **As Grandes Linhas da Recente Reforma do Direito do Urbanismo Português**. Coimbra: Almedina, 2000.
- **Direito do Urbanismo e das Autarquias Locais**. Coimbra: CEDOUA-FDUC – IGAT, 2005.

COSTA, Américo Campos; Gomes, José Osvaldo – **Expropriações Por Utilidade Pública**. In Revista da Ordem dos Advogados. Lisboa [s.e] [s.l.], ano 51, n.º 1, 1991.

COSTA, Pedro Elias da – **Guia das Expropriações por Utilidade Pública**. Coimbra: Almedina, 2003.

COSTA, Salvador da, anot. – **Código das Expropriações e Estatuto dos Peritos Avaliadores Anotados e Comentados**. Coimbra: Almedina, 2010.

FERREIRA, João Pedro de Melo, anot. – **Código das Expropriações Anotado**. 3.^a ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.

FONSECA, José Vieira, Principais Linhas Inovadoras do Código das Expropriações de 1999 – **Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente**. Coimbra, Almedina, 2001-2004, nºs 11-22.

FONSECA, José Vieira – Obras de Manutenção no Código das Expropriações. In

GOMES, José Osvaldo

- **Expropriações por Utilidade Pública**. Lisboa: Texto Editora, 1997.
- **Valor dos Terrenos Situados Fora dos Aglomerados Urbanos**. In Revista da Ordem dos Advogados. Lisboa [s.e.] [s.l.], ano 47, n.º 1, 1987.

MANUEL, Baptista Lopes – **Expropriações Por Utilidade Pública**. Coimbra: Almedina, 1968.

MATA, Caeiro da – **O Direito de Propriedade e a Utilidade Pública das Expropriações**. Coimbra: Imprensa da Universidade, 1906.

MADEIRA, Bernardo Sabugosa – **A Indemnização nas Expropriações por Utilidade Pública**. Porto: Almeida & Leitão, 2010.

NUNES, José António Barreto – **Código das Expropriações na Jurisprudência**. Coimbra: Vislis, 2001.

OLIVEIRA, Luís Perestrelo de, anot – **Código das Expropriações Anotado**. 2.^a Coimbra: Almedina, 2000.

OLIVEIRA, Fernanda Paula

- **Direito Do Urbanismo, Do Planeamento à Gestão**. Coimbra: CEJUR, 2010.
- **O Urbanismo, O Ordenamento do Território e os Tribunais**. Coimbra: Almedina, 2010.
- **Direito do Urbanismo – Curso de Especialização em Gestão Urbanística**. 2.^a ed. Coimbra: CEFA, 2001.
- **Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território – Estudos**. 1.^a ed., 1.^a reimpressão. Coimbra: Almedina, 2012, Vol. II.

PAES, Pedro Cansado; PACHECO, Isabel; BARBOSA, Luís Alvarez, anot. - **Código das Expropriações Anotado**. Coimbra: Almedina, 2000.

VICENTE, Carla – **A Urgência na Expropriação**. A.A.F.D. Lisboa [S.E.] [S.L.], 2008.