



Ana Cristina Figueiredo Soares

# O CONCEITO DE EXPROPRIAÇÃO E A JUSTA INDEMNIZAÇÃO

Dissertação de Mestrado em Direito, na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Forenses, apresentada à Faculdade de Direito, sob a orientação da Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira

Dezembro de 2015



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



FDUC FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Ana Cristina Figueiredo Soares

## **O CONCEITO DE EXPROPRIAÇÃO E A JUSTA INDEMNIZAÇÃO**

*Dissertação apresentada à Faculdade de Direito no âmbito do 2º  
Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na  
Área de Especialização em Ciências Jurídico-Forenses, sob a  
orientação da Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira*

Coimbra, Dezembro de 2015

**Em memória de José Maria e Olivia.**

"Para ser grande, sê inteiro.  
Nada teu exagera ou exclui.  
Sê todo em cada coisa.  
Põe quanto és no mínimo que fazes.  
Assim em cada lago a lua toda brilha, porque alta vive".

*Ricardo Reis*

## **AGRADECIMENTOS**

À Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira, por toda a disponibilidade demonstrada, por ter orientado esta dissertação.

Ao Ricardo, o meu amor, por ser o meu companheiro de todas as horas, por tudo.

Ao Gabriel, por me fazer querer, que se orgulhe da “mana”, sempre.

Aos meus pais, à minha mãe Isabel por ter acreditado em mim, apoiando-me sempre, ao meu pai António por me ter encorajado sempre a seguir pelo “mundo jurídico”, porque sem eles não seria possível.

À Maria dos Anjos e ao Eduardo, pelo amor incondicional.

À minha tia Ana Maria, graças às suas palavras, segui o meu sonho, o curso de Direito, às minhas primas Carla e Joanna, por acreditarem em mim e em especial à minha prima Sónia, por também ela partilhar este amor pelo Direito.

Por fim, não podia deixar de agradecer à minha recente família, à Inês e ao Rui, por todas as palavras de incentivo, de carinho, por toda a preocupação e apoio dado.

## **RESUMO**

Analisa-se o conceito de expropriação, a expropriação em sentido clássico e a expropriação de sacrifício.

Destacam-se as diferenças entre a indemnização pelo sacrifício e a expropriação de sacrifício. Falamos sobre a indemnização pelo sacrifício e a responsabilidade civil extracontratual.

Analisa-se a justa indemnização nas expropriações.

Analisa-se as principais alterações feitas no projeto de revisão ao Código das Expropriações, e em especial, as alterações feitas ao regime da indemnização.

Palavras chave: Expropriação em sentido clássico; expropriação de sacrifício; justa indemnização; projeto do novo CE

## **ABSTRACT**

Overview of the expropriation concept, defining expropriation in the classical sense and sacrifice of expropriation.

We highlight the differences between compensation for the sacrifice and the sacrifice of expropriation. Further examining compensation of sacrifice and civil non-contractual responsibility.

We discuss fair compensation in expropriation.

Finally, the main changes resultant from the review project made to the Expropriation Code are mentioned, in particular changes made to the compensation regime.

Keywords: Expropriation in the classical sense; sacrifice of expropriation; fair compensation; project review the Code of Expropriation

## **ABREVIATURAS**

Art(s). - Artigo(s)

CC - Código Civil

CE - Código das Expropriações

CEDH - Convenção Europeia dos Direitos do Homem

CPA- Código de Procedimento Administrativo

CPC- Código de Processo Civil

CPTA - Código de Processo nos Tribunais Administrativos

CRP - Constituição da República Portuguesa

DUP - Declaração de utilidade pública

RRCEE - Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas

RJIGT - Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

SS. - Seguintes

STA - Supremo Tribunal Administrativo

TAF - Tribunais Administrativos e Fiscais

TC - Tribunal Constitucional

TEDH - Tribunal Europeu dos Direitos do Homem

TRP - Tribunal da Relação do Porto

TRC - Tribunal da Relação de Coimbra

TRP - Tribunal da Relação do Porto

## ÍNDICE

	Pág.
Introdução.....	6

### PARTE I

1. O conceito de expropriação por utilidade pública.....	9
1.1. A expropriação clássica.....	12
1.2. A expropriação de sacrifício.....	13
1.3. O objeto da expropriação.....	16
2. As garantias do particular perante o fenómeno expropriatório.....	17
2.1. A garantia geral e as garantias específicas.....	17

### PARTE II

3. A indemnização pelo sacrifício e a responsabilidade civil extracontratual .....	19
4. A indemnização pelo sacrifício e a expropriação de sacrifício.....	20
5. A justa indemnização nas expropriações.....	24
5.1. O conceito constitucional de justa indemnização.....	26
5.2. A justa indemnização no Código das Expropriações.....	29
5.3. A garantia do pagamento da indemnização.....	31
5.4. O momento do pagamento da indemnização.....	32
5.5. As formas de pagamento da indemnização.....	32
5.6. Quem deve pagar e a quem deve ser paga a indemnização?.....	33
5.7. O regime do conteúdo da indemnização.....	33

### PARTE III

6. O projeto de revisão do Código das Expropriações.....	35
6.1. O projeto de revisão do CE e as principais mudanças.....	35
6.2. A justa indenização no projeto de revisão.....	41
7. Conclusões.....	48
8. Bibliografia.....	51

## INTRODUÇÃO

“O instituto da expropriação por utilidade pública tornou-se uma parte constitutiva da ordem jurídica de todas as nações civilizadas”<sup>1</sup>.

O cidadão afirma a sua individualidade perante as necessidades de coexistência social e a sociedade limita as atividades individuais de acordo com as necessidades da convivência. A propriedade privada tem limites, um desses limites é exatamente a expropriação por utilidade pública. O cidadão fica sem a propriedade por um motivo de interesse público mas recebe uma *justa indemnização*. Entendemos assim que, ao indivíduo se impõem sacrifícios em proveito do ser coletivo. No entanto, não se exige que do seguimento da utilidade pública resultem vantagens para toda a comunidade, mas é exigível que resultem para, pelo menos, uma parte significativa dessa comunidade.

Pretende-se com a realização desta tese um estudo acerca do *conceito de expropriação* e o seu respetivo alargamento no tempo recente. Adianta-se já que se pode falar em expropriação em sentido clássico, a expropriação clássica e em expropriação em sentido amplo, a “expropriação de sacrifício”.

Como salienta Gomes Canotilho, a expropriação caracteriza-se como o principal ato impositivo de sacrifício por parte do Estado, sendo um dos mais importantes atos lícitos danosos, embora não abarque todos os atos lícitos praticados<sup>2</sup>.

No nosso país, o direito de propriedade privada é um dos princípios estruturantes da Constituição da República Portuguesa e está consagrado no art. 62º, prevendo que “A todos é garantido o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou morte, nos termos da constituição”. A propriedade privada tem uma relevante função social, tendo em conta que é um meio com aptidão para a realização de objetivos coletivos. O direito de propriedade privada é o direito real máximo mas vem perdendo a sua plenitude, tendo vindo a surgir muitas limitações a este direito, como a expropriação por utilidade pública. Esta é admitida quando a lei o preveja e mediante o pagamento de uma *justa indemnização*. Nos termos do art. 1308º do CC, ninguém pode ser privado do seu direito

---

<sup>1</sup> MATTA, José Caeiro da, “O Direito de Propriedade e a Utilidade Pública: das expropriações”, Imprensa da UC, 1906

<sup>2</sup> CANOTILHO, José Gomes, “O problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos”, Almedina, Coimbra, pág. 236

de propriedade exceto nos casos fixados na lei, como é o caso das expropriações. E havendo expropriação por utilidade pública é sempre devida a indemnização adequada ao proprietário como refere o art. 1310º do CC. Compensa-se o proprietário pelo sacrifício que lhe é imposto em benefício de um interesse público, o lesado tem direito a uma “*indemnização pelo sacrifício*”. A legitimidade da expropriação obedece aos pressupostos de legalidade, da utilidade pública, da proporcionalidade em sentido amplo ou da proibição do excesso e da indemnização.

Alves Correia, refere-se à expropriação, dizendo que é “*um acto de autoridade aniquilador ou destruidor do direito de propriedade privada de conteúdo patrimonial com base em motivos de utilidade pública ou de interesse geral*”<sup>3</sup>

Retrata-se nesta dissertação, à luz da nossa legislação, da jurisprudência e da doutrina, o conceito de expropriação e a justa indemnização que é devida ao expropriado.

A dissertação divide-se em três partes.

Na primeira parte analisa-se, o *conceito de expropriação*, no seu sentido clássico e como expropriação de sacrifício. Fazemos uma breve referência às garantias do particular, afirmando que na expropriação o particular tem uma garantia geral e três garantias específicas, a caducidade do ato de declaração de utilidade pública, a reversão dos bens expropriado e finalmente, a indemnização.

Na segunda parte referimo-nos em especial à *justa indemnização*, temos em atenção a indemnização pelo sacrifício e a responsabilidade civil extracontratual. Apesar de se mostrar uma tarefa difícil, tentamos distinguir expropriação de sacrifício de indemnização pelo sacrifício. E por fim referimo-nos à *justa indemnização* na expropriação, nomeadamente o conceito constitucional de justa indemnização, a justa indemnização no CE, a garantia do pagamento, o momento e as suas formas de pagamento, a quem se deve pagar e quem paga a indemnização e o regime do seu conteúdo.

Finalmente, na terceira parte tentamos entender a importância e quais as novas alterações que surgem com o projeto de revisão ao Código das Expropriações. Este projeto de alteração procedeu a importantes inovações normativas baseadas nas contribuições anteriormente dadas, pela doutrina e pela jurisprudência, no domínio do *conceito de*

---

<sup>3</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Direito do Urbanismo: Curso de especialização em Gestão Urbanística”, 2ª edição, Coimbra, 2004, pág.98

*expropriação* e do conteúdo da justa indemnização. Na parte final, atribuímos especial atenção às alterações feitas quanto ao regime da *justa indemnização*.

## PARTE I

### 1. O CONCEITO DE EXPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA

O regime legal das expropriações está consagrado na CRP, no Código das Expropriações (Lei nº 168/99, de 18 de Setembro), na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (Lei nº 48/98 de 11 de Agosto, alterada pela Lei nº 31/2014 de 30 de Maio) e no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (DL nº 380/99 de 22 de Setembro, alterado pelo DL nº 80/2015 de 14 de Maio).

A expropriação tem previsão constitucional no art. 62º nº 2, onde se estabelecem como pressupostos legitimadores, o princípio da legalidade, a justa indemnização e a declaração de utilidade pública, no art. 65º nº 4 define-se como entidades competentes para proceder a expropriações, o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais, e no art. 165º nº 1 alínea e) determina-se como reserva absoluta da Assembleia da República a competência para legislar e definir o regime da expropriação por utilidade pública.

A expropriação está regulamentada no CE, prevê-se no art. 1º que podem ser objeto de expropriação os bens imóveis e direitos inerentes desde que estejam em causa interesses públicos, embora devam ser protegidos os interesses dos expropriados e de terceiros, respeitando os princípios presentes no art. 2º, nomeadamente, os princípios de legalidade, justiça, igualdade, proporcionalidade, imparcialidade e boa fé. Tendo em conta estes princípios, a expropriação deve então limitar-se ao necessário para a realização do seu fim (*vide* art. 3º). Quanto ao processo expropriativo, temos a expropriação amigável, prevista nos arts. 33º a 37º CE, e se não houver acordo, temos a expropriação litigiosa nos arts. 38º a 53º do CE. Estamos perante expropriação amigável quando a entidade expropriante tenta chegar a acordo com o expropriado quanto ao montante da indemnização, se este acordo não existir, o processo segue a via litigiosa e a indemnização será fixada por decisão arbitral, cabendo recurso para os tribunais comuns nos termos do art. 38º do CE. Antes da emissão da declaração de utilidade pública fundamentada, a entidade expropriante deve diligenciar no sentido de adquirir os bens por via de direito privado como consta no art. 11º do CE. A expropriação urgente confere de imediato à entidade expropriante a posse administrativa dos bens, este carácter de urgência pode ser

atribuído no próprio ato que declara a utilidade pública e esta atribuição de urgência deve ser sempre fundamentada (*vide* art. 15º do CE).

A expropriação define-se como um agere, um ato de intenção, uma intervenção consciente e intencional, que tem como finalidade sacrificar um bem jurídico do particular. Não sendo concebível haver expropriação através de omissão<sup>4</sup>.

O art. 34º nº 1 da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo ( Lei nº 48/98 de 11 de Agosto, alterada pela Lei nº 31/2014 de 30 de Maio), dispõe que “*para a prossecução de finalidades concretas de interesse público relativas à política pública de solos podem ser realizadas expropriações por utilidade pública de bens imóveis, mediante o pagamento de justa indemnização*”.

A expropriação por utilidade pública é um instrumento jurídico de execução dos planos sendo considerada uma expropriação acessória ao plano, tendo em conta que se traduz na expropriação de imóveis e direitos a eles inerentes necessários à execução dos planos. Os artigos 159º nº 1 e nº 3, e 163º do RJIGT referem-se à expropriação ligada à realização dos objetivos dos planos urbanísticos. O art. 159º nº 1 estabelece que “*podem ser expropriados os terrenos ou os edifícios que sejam necessários à execução dos programas e dos planos territoriais*”. O art. 11º do Regulamento Geral de Edificações Urbanas ( DL nº 38382, de 7 de Agosto de 1951) e o art. 2º nº 1 alínea a) a e) da Lei dos Solos são outras fontes normativas que prevêm o instituto da expropriação por utilidade pública como instrumento de execução dos planos.

“*Nas palavras de Maria Lúcia Amaral, “o conceito constitucional de expropriação vale para todos os sacrifícios patrimoniais privados que sejam graves e especiais, quer eles se traduzam em alterações quanto à titularidade de um direito ou quer impliquem meras restrições ao seu exercício” (Responsabilidade do Estado e Dever de Indemnizar do Legislador, Coimbra Editora, 1998, 576)*”<sup>5</sup>.

Marcello Caetano, numa noção clássica define a expropriação como a “*relação jurídica pela qual o Estado, considerando a conveniência de utilizar determinados bens imóveis em um fim específico de utilidade pública, extingue os direitos subjectivos constituídos sobre eles e determina a sua transferência definitiva para o património da*

---

<sup>4</sup> CORREIA, Fernando Alves, “As Garantias do Particular na Expropriação por Utilidade Pública”, Coimbra, Almedina, 1982”, pág. 78

<sup>5</sup> Acórdão do TC nº 525/2011, de 09.11.2011, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)

*pessoa a cujo cargo esteja a prossecução desse fim, cabendo a esta pagar ao titular dos direitos extintos uma indemnização compensatória*<sup>6</sup>.

Para Freitas do Amaral, a expropriação é “*o acto administrativo pelo qual a Administração Pública decide, com base na lei, extinguir um direito subjectivo sobre um bem imóvel privado, com fundamento na necessidade dele para a realização de um fim de interesse público, e, conseqüentemente, se apropria desse bem, ficando constituída na obrigação de pagar ao titular do direito sacrificado uma justa indemnização*”.

Oswaldo Gomes defende a conceção da expropriação como uma “*sequência de actos e formalidades de natureza administrativa e jurisdicional, de que resulta, em conformidade com a lei e por causa de utilidade pública, a extinção de direitos reais sobre bens imóveis com a concomitante constituição de novos direitos reais na titularidade do beneficiário, mediante o pagamento contemporâneo de uma justa indemnização*”<sup>7</sup>.

Para Pedro Elias da Costa, a expropriação deve ser definida como “*a execução, por via consensual ou judicial, do acto administrativo em que a Administração manifesta a vontade de, por causa de utilidade pública, adquirir certos bens, mediante o pagamento de justa indemnização*”<sup>8</sup>.

Para Dulce Lopes, a expropriação é “*um instituto multiforme e irrepetível sendo um acto ablatório ou limitador do direito de propriedade tratando-se de um procedimento de aquisição de bens, com vista à realização de um interesse público*”<sup>9</sup>.

Fausto de Quadros, refere que a expropriação é o “*processo pelo qual a Administração Pública, para prosseguir um fim de interesse público, extingue os direitos (em regra, o direito de propriedade plena) dos seus titulares sobre um dado bem imóvel e transfere esse bem para o património da pessoa colectiva pública expropriante ou para o de uma outra pessoa colectiva, pública ou privada, mediante o pagamento de prévia e justa indemnização*”<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> CAETANO, Marcello, “Manual de Direito Administrativo” revisto e actualizado pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral, Volume II, 10ª edição, Almedina, Coimbra, pág. 1020

<sup>7</sup> GOMES, Oswaldo, “Expropriação por utilidade pública”, pág.13

<sup>8</sup> COSTA, Pedro Elias da, “Guia das expropriações por utilidade pública”, pág.20

<sup>9</sup> LOPES, Dulce, “O procedimento expropriativo: complicações ou complexidade?”, pág. 1, disponível em <https://woc.uc.pt/fduc/getFile.do?tipo=2&id=2004>,

<sup>10</sup> QUADROS, Fausto de, “Expropriação por utilidade pública”, “Dicionário Jurídico da Administração Pública”, Volume IV, Lisboa, 1991, pág. 306.

Quanto à noção de expropriação, Alves Correia distingue o conceito de expropriação, em sentido clássico e expropriação de sacrifício<sup>11</sup>. Fernanda Paula Oliveira, no mesmo sentido, entende que a expropriação em sentido clássico trata-se da “*privação ou subtração de um direito e a sua apropriação por um sujeito diferente para a realização de um fim público*” implicando, “*um momento privativo e um momento apropriativo de um direito, e uma relação tripolar entre expropriado, o beneficiário da expropriação e a entidade expropriante*” e caracteriza a expropriação de sacrifício como “*uma destruição ou limitação essencial de uma posição jurídica garantida como propriedade pela constituição*”, estamos assim “*perante atuações de entidades públicas cuja finalidade não é a aquisição de bens para a realização de um interesse público, mas que provocam uma limitação de tal forma intensa no direito de propriedade que devem ser qualificadas como expropriativas dando origem, por isso, a uma obrigação de indemnização*”<sup>12</sup>.

Seguimos o entendimento, destes últimos autores, quanto ao conceito de expropriação.

### 1.1. A expropriação em sentido clássico

No Estado de Direito Liberal, a nossa Constituição de 1822 e 1838 tinham preceitos idênticos onde se consagrava que a propriedade é um direito sagrado e inviolável. Mas se por alguma razão ou necessidade pública e urgente for preciso que o indivíduo seja privado do direito de propriedade seria primeiramente indemnizado. A expropriação era assim entendida como negativa e excepcional, como sendo o último limite da propriedade. As garantias do expropriado eram proporcionais ao carácter excepcional desta expropriação. No século XIX na Alemanha, a expropriação foi autonomizada. Para a execução de várias tarefas, construções de estradas, canais, caminhos de ferro, o Estado precisava de adquirir vários bens dos particulares e então para enquadrar juridicamente estas aquisições de bens como expropriações, editaram-se várias leis de expropriação. E foi com base nestas leis de expropriação, que a doutrina alemã elaborou aquilo que hoje entendem como conceito

---

<sup>11</sup> CORREIA, Fernando Alves, *Manual de Direito do Urbanismo*”, vol II, Coimbra, 2010, págs. 131 e 132

<sup>12</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula, “*Direito do Urbanismo: Curso de especialização em Gestão Urbanística*”, 2ª edição, Coimbra, 2004, págs. 81 a 82

clássico de expropriação. Esta expropriação em sentido clássico caracterizava-se da seguinte forma: apenas podia ser objeto de expropriação um imóvel ou outro direito real de imóveis; o direito expropriado era transferido para uma empresa pública; a expropriação só devia servir o interesse público; a expropriação só podia ter lugar por meio de um ato administrativo baseado na lei; indemnização integral do expropriado<sup>13</sup>.

Alves Correia define a expropriação em sentido clássico ou expropriação acessória ao plano, como aquela que tem por objeto bens imóveis e direitos a eles inerentes necessários à execução dos planos dotados de eficácia plurisubjectiva, sendo um ato de autoridade que tem como efeito típico a privação e a transferência da propriedade em proveito de um terceiro beneficiário, um ato de privação ou de subtração de um direito de conteúdo patrimonial e na sua transferência para um sujeito diferente para a realização de um fim público<sup>14</sup>.

## 1.2. A expropriação de sacrifício

No entendimento de Alves Correia, a expropriação por sacrifício ou a também designada expropriação em sentido amplo caracteriza-se por uma destruição ou uma afetação essencial de uma posição jurídica garantida como propriedade pela Constituição, à qual falta o momento translativo do direito, bem como a relação tripolar entidade expropriante-expropriado-beneficiário da expropriação. Nas expropriações em sentido clássico há três sujeitos da relação jurídica expropriativa, estamos aqui perante uma relação tripolar: o expropriante, o expropriado que é também o sujeito que beneficia da indemnização e o beneficiário da expropriação sendo também o sujeito sobre quem recai a obrigação de indemnização. A expropriação por sacrifício é uma criação da jurisprudência e doutrina alemãs<sup>15</sup>.

Estamos aqui perante atos 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

---

<sup>13</sup>CORREIA, Fernando Alves, “As Garantias do Particular na Expropriação por Utilidade Pública”, Coimbra, Almedina, 1982, págs. 25 a 31

<sup>14</sup> CORREIA, Fernando Alves, “Manual de Direito do Urbanismo”, vol II, Coimbra, 2010, págs.131 a 132

<sup>15</sup> CORREIA, Fernando Alves, “Manual de Direito do Urbanismo”, vol II, Coimbra, 2010, pág. 132

“*expropriativos*” e ser acompanhados da obrigação de indemnização. Caracteriza-se estes atos como expropriativos devido à evolução expansiva que sofreu o conceito de expropriação. As expropriações de sacrifício são intervenções da Administração para prossecução do interesse público, são atuações de entidades públicas em que não havendo extinção de um direito do particular, há, no entanto, uma privação de algumas faculdades do direito de propriedade que provocam danos equivalentes a uma expropriação, o titular do direito fica impedido de dar ao bem expropriado o destino económico que seria natural.

Esta expropriação não atinge a titularidade do direito mas atinge o seu conteúdo económico, provocando a sua extinção porque a expropriação impede o titular do direito de utilizar o bem ou dar-lhe o seu destino normal. Para o mercado esse bem deixou de existir, no entanto, nada impede a celebração de um contrato de compra e venda de um bem imóvel atingido por uma expropriação de sacrifício.

As servidões administrativas são exemplos de expropriações de sacrifício, elas limitam ou oneram o direito de propriedade, sem que deixe de pertencer ao particular, as servidões resultam de uma atuação legítima das entidades públicas para a satisfação de um interesse geral da comunidade. Damos como alguns exemplos, as servidões *non eadificandi* de estradas, as militares, as de linhas férreas, as de zonas de proteção urbanística, entre outras.

A expropriação de sacrifício está abrangida pelo art. 62º nº 1 da CRP, o cerne desta expropriação reside no conteúdo económico do direito. Esse conteúdo sendo atingido de tal forma pela Administração, inviabiliza a utilização do direito por parte do seu titular. O art. 171º nº 4 do RJGT diz que, de acordo com o princípio da proteção da confiança, são indemnizáveis as restrições singulares às possibilidades objetivas de aproveitamento do solo impostas aos proprietários que resultem da alteração, revisão ou suspensão de planos territoriais, que comportem um encargo ou dano anormal, desde que ocorram no prazo de 3 anos a contar da data da entrada em vigor do plano territorial.

Nos termos do artigo 8º do CE, para identificarmos uma expropriação é necessário que estejamos perante uma inviabilização da utilização económica de um bem ou perante uma anulação por completo do seu valor económico. Alves Correia considera que o nº 2 do art 8º do CE é inconstitucional, por violação do princípio de Estado de Direito Democrático, do princípio da justa indemnização e do princípio da igualdade, na parte em que não consente a indemnização de todas e quaisquer servidões administrativas que

produzam danos anormais e especiais na esfera jurídica dos proprietários dos prédios. O Tribunal Constitucional, julgou inconstitucional a norma do nº 2 do artigo 8º do Código das Expropriações, aprovado pela Lei nº 168/99, de 18 de Setembro, interpretada no sentido de que não confere direito a indemnização a constituição de uma servidão non aedificandi que incida sobre a totalidade da parte sobrance de um prédio expropriado, quando essa parcela fosse classificável como “solo apto para construção” anteriormente à constituição da servidão<sup>16</sup>.

O TEDH tem vindo utilizar um conceito amplo de expropriação, a propósito da interpretação do artigo 1º do Primeiro Protocolo Adicional, de 20 de Março de 1952, à Convenção Europeia dos Direitos do Homem<sup>17</sup>, tendo usado pela primeira vez a noção ampla de “*expropriação*” no Acórdão “*Sporrong e Lönnroth*”, de 23 de Setembro de 1982. Em síntese, este acórdão retrata o seguinte: o TEDH a requerimento do Governo do Reino da Suécia e da Comissão Europeia dos Direitos do Homem, apreciou duas queixas apresentadas contra o Reino da Suécia, uma pelos herdeiros do Senhor Sporrong e outra pela Senhora Lönnroth, respeitantes aos prejuízos que lhes haviam causado enquanto proprietários de dois imóveis situados em Estocolmo, duas autorizações de expropriação e duas proibições de construção. Os demandantes alegaram a excessiva duração (vinte e três e cinco anos quanto ao primeiros proprietários, e oito e doze anos em relação à segunda proprietária) das autorizações de expropriação vinculadas à proibição de construir, bem como a perda da possibilidade de venderem os seus imóveis em condições normais de mercado. Apesar de não estarem privados formal e definitivamente dos seus bens, os proprietários estavam limitados quanto à disposição dos seus bens, sem lhes proporcionarem qualquer indemnização<sup>18</sup>.

Quanto à jurisprudência do Tribunal Constitucional, a ideia de expropriação de sacrifício tem estado presente, este tribunal tem vindo a aceitar outra expropriação que implica o pagamento de uma justa indemnização.

---

<sup>16</sup> Acórdão do TC nº 612/2009, processo nº 275/09, de 02.12.2009, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)

<sup>17</sup> Refere o artigo 1º do Primeiro Protocolo Adicional à CEDH que “ Qualquer pessoa singular ou colectiva tem direito ao respeito dos seus bens. Ninguém pode ser privado do que é a sua propriedade, a não ser por utilidade pública e nas condições previstas pela lei e pelos princípios gerais de direito internacional. As disposições precedentes entendem-se sem prejuízo do direito que os Estados possuem de aprovar leis que julguem necessárias para a regulamentação do uso dos bens, de acordo com o interesse geral, ou para assegurar o pagamento de impostos ou outras contribuições ou de multas”.

<sup>18</sup> CORREIA, Fernando Alves, “A jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre expropriações por utilidade pública e o Código das Expropriações de 1999”, pág.199

Quanto ao ordenamento jurídico português, o legislador assumiu a noção de expropriação de sacrifício, em que os atos do poder público não têm como escopo a aquisição de um bem para a realização de um interesse público, mas sim aniquilam o conteúdo essencial do direito de propriedade e a indemnização é calculada nos termos do CE.

As duas noções referidas, nomeadamente a expropriação de sacrifício e a expropriação em sentido clássico, colocam à doutrina problemas de natureza diferente e de desigual grau de dificuldade. Trataremos destes problemas, mais adiante.

### 1.3. O objeto da expropriação

O entendimento tradicional era aquele em que a expropriação podia ter como objeto quaisquer direitos privados de valor patrimonial, de acordo com a jurisprudência e a doutrina alemãs. Ampliou-se o objeto da expropriação devido ao alargamento do conceito de propriedade, abrangendo além dos bens imóveis, todos os bens de valor patrimonial e ampliou-se também devido à extensão do conceito de expropriação. Para a doutrina alemã aponta-se como objeto possível da expropriação, a titularidade de um direito como o direito de propriedade que incide sobre imóveis, o direito de autor, a substância de um direito, o substrato do direito. No entanto, no nosso direito esta evolução jurisprudencial e doutrinária dos conceitos de propriedade e de expropriação ainda não tinha ocorrido, até há uns anos atrás<sup>19</sup>.

Atualmente, a expropriação por utilidade pública como instrumento jurídico de execução dos planos dotados de eficácia plurisubjetiva tem por objeto os bens imóveis e os direitos a eles inerentes como resulta do art. 1º do CE. No entanto, não podemos deixar de referir que devido ao alargamento do seu conceito, que surge associado à ampliação dos bens tutelados pela garantia constitucional da propriedade privada, pode ter como objeto quaisquer direitos privados de valor patrimonial. O art. 1º do CE prevê que “*os bens imóveis e os direitos a eles inerentes podem ser expropriados por causa de utilidade pública*”, e no art. 91º do CE admite-se a expropriação de outros bens que não imóveis<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup>CORREIA, Fernando Alves, “As Garantias do Particular na Expropriação por Utilidade Pública”, Coimbra, Almedina, págs. 87 e 88

<sup>20</sup> CORREIA, Fernando Alves, “Manual do Direito do Urbanismo”, págs. 167 a 177.

## 2. AS GARANTIAS DO PARTICULAR PERANTE O FENÓMENO EXPROPRIATÓRIO

### 2.1. A Garantia geral e as garantias específicas

O ato de declaração de utilidade pública é um ato administrativo, e o particular por ele lesado dispõe, tal como acontece em relação a qualquer ato administrativo, de direito à impugnação contenciosa, com fundamento em ilegalidade (art. 268º nº 4 da CRP). A Declaração de Utilidade Pública é o ato que confere legitimidade à expropriação, é o ato formal do respetivo fenómeno jurídico, tendo em conta que reduz o direito de disposição do proprietário. É um ato preparatório do processo administrativo e um pressuposto legitimador da expropriação. Aquando da sua falta, a expropriação é ilegal e dá ao particular o direito de reaver o bem expropriado e a ser ressarcido por danos patrimoniais e danos não patrimoniais. Nos termos do art. 10º a *“resolução de requer a declaração de utilidade pública da expropriação deve ser fundamentada, mencionando expressa e claramente”* os fins a prosseguir, os bens a expropriar e a previsão do montante dos encargos. Nos termos do nº 4 do art. 13º do CE, a DUP pode ser requerida pelo expropriado ou por qualquer outro interessado ao tribunal ou à entidade que o declarou. A DUP deverá ser publicada e notificada aos interessados nos termos do art. 17º do CE. A declaração de utilidade pública caduca se não for promovida a constituição de arbitragem no prazo de um ano ou se o processo de expropriação não for remetido ao tribunal competente no prazo de 18 meses, a contar da data de publicação da DUP. O acórdão do TRP de 6.07.2000 refere que *“quando a caducidade da declaração da utilidade pública de uma expropriação for declarada ou reconhecida depois da adjudicação da propriedade, os expropriados e demais interessados readquirem os seus direitos sobre os imóveis expropriados, nas condições e com a plenitude que tinham à data da publicação da declaração de utilidade pública”*. No acórdão do TRP de 16.10.2000 afirma-se que *“a caducidade da declaração de utilidade pública de expropriação, pelo decurso do prazo para constituição da arbitragem, ocorre automaticamente, limitando-se o tribunal a declarar a extinção do direito de expropriação com base na simples constatação daquele facto objectivo do decurso do referido prazo”*.

Além desta garantia geral, o CE prevê ainda algumas garantias específicas dos particulares perante a expropriação, tais como, a caducidade da D.U.P, o direito de

reversão e finalmente, a indemnização, sendo esta última garantia tema central desta dissertação e que trataremos de seguida.

Para Fausto Quadros, as garantias do particular no processo expropriativo dependem de aspetos essenciais tais como: um procedimento equitativo, uma garantia contenciosa adequada ao expropriado e uma indemnização justa<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> QUADROS, Fausto de, “ A Proteção da propriedade privada pelo direito internacional público”, Almedina, Coimbra, 1998, págs. 295 a 392.

## PARTE II

### 3. A INDEMNIZAÇÃO PELO SACRIFÍCIO E A RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRACONTRATUAL

A responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas coletivas tem o seu regime jurídico regulado na Lei 67/2007, de 31 de Dezembro, alterado pela Lei nº 31/2008, de 17 de Julho. O RRCEE disciplina quatro tipos de responsabilidade do Estado em sentido amplo, nomeadamente, a responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função administrativa, a qual se desdobra em responsabilidade por facto ilícito e responsabilidade pelo risco, a responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional, a responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função legislativa e finalmente, a que nos interessa para o nosso estudo, a indemnização pelo sacrifício. O art. 1º define o âmbito de aplicação, este regime aplica-se por danos decorrentes de ações ou omissões no exercício das funções administrativas, jurisdicionais e político-legislativas aos titulares, órgãos, funcionários e agentes ao serviço das entidades abrangidas em tudo o que não esteja previsto em lei especial. O art. 2º define os danos especiais e anormais, o art. 3º prevê a obrigação de indemnizar, quem está obrigado a reparar um dano deve repor a situação que existiria se não se tivesse verificado o evento que obriga à reparação. De acordo com acórdão do STA, processo nº 0279/14 de 9.10.2014, “A obrigação de indemnizar importa a reparação de todos os danos sofridos e a reconstituição, na medida do possível, da situação que existiria se o evento que os provocou não tivesse tido lugar e que não sendo possível a reconstituição in natura ou, sendo-o, seja excessivamente onerosa para o devedor, será fixada em dinheiro tendo “como medida a diferença entre a situação patrimonial do lesado, na data mais recente que puder ser atendida pelo Tribunal, e a que existiria nessa data se não existissem danos.” (vd. art.s 562.º e 566.º, n.ºs 1 e 2, do CC)”. O art. 4º determina a culpa do lesado, o art. 5º prevê a prescrição do direito à indemnização por responsabilidade civil extracontratual do Estado e do direito de regresso aplicando o art. 498.º do Código Civil, estes direitos prescrevem nos termos deste artigo. O art. 6º prevê o direito de regresso. Encontramos a responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função administrativa nos artigos 7º a 11º, a

responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional nos artigos 12º a 14º, da função político-legislativa no art. 15º. Prevê-se no art. 16º a indemnização pelo sacrifício devido à imposição de encargos e danos especiais e anormais, realizados por interesse público. No acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul, processo nº 06207/10, de 10.07.2014, refere que “*a constituição de uma servidão administrativa dará sempre lugar a indemnização no âmbito do artº 16º do RRCEE (Lei 67/2007 de 31.12), quando a mesma produza, na esfera jurídica do proprietário, um prejuízo concreto, grave e anormal*”. A indemnização pelo sacrifício é um “*instituto congregador de todos os casos de indemnização de danos ou encargos especiais e anormais, resultantes de actos de poder público lícitos, praticados por razões de interesse público*”<sup>22</sup>.

#### 4. A INDEMNIZAÇÃO PELO SACRIFÍCIO E A EXPROPRIAÇÃO DE SACRIFÍCIO

Alves Correia, defende que o conceito de expropriação de sacrifício é um importante conceito operativo, indispensável para fundamentar e explicar algumas soluções adotadas pelo nosso legislador e entende que a distinção entre a expropriação de sacrifício e a indemnização pelo sacrifício, enquanto modalidade de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas coletivas de direito público, reside no fundamento, na natureza e no critério da indemnização<sup>23</sup>.

Define-se os pressupostos da indemnização pelo sacrifício no art. 16º do Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas nos seguintes termos “*o Estado e as demais pessoas colectivas de direito público indemnizam os particulares a quem, por razões de interesse público, imponham encargos ou causem danos especiais ou anormais, devendo, para o cálculo da indemnização, atender-se, designadamente, ao grau de afectação do conteúdo substancial do direito ou interesse violado ou sacrificado*”. Este artigo só considera indemnizáveis os encargos ou danos

---

<sup>22</sup> CORREIA, Fernando Alves, “A indemnização pelo sacrifício”, in Revista de Direito Público e da Regulação- CEDIPRE, nº1, de Maio de 2009, pág. 65

<sup>23</sup> CORREIA, Fernando Alves, “ A indemnização pelo sacrifício”, in Revista de Direito Público e da Regulação-CEDIPRE, nº1, de Maio de 2009, págs.72 e ss.

especiais e anormais. E ainda neste art. 16º *in fine*, determina-se quais os critérios a que se deve atender para a determinação do “quantum indemnizatur”<sup>24</sup>,

Na indemnização pelo sacrifício, o fundamento está nos princípios do Estado de Direito, previstos nos arts. 2º e 9º alínea b) da CRP, e no princípio da igualdade perante os encargos públicos previsto no art. 13º nº 1 da CRP. O art. 9º na alínea b) da CRP garante os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático. Refere o art. 13º nº1 da CRP que “todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei”.

Quanto à natureza, na indemnização pelo sacrifício, a indemnização é uma consequência do ato impositivo de encargos ou causador de danos especiais e anormais. Quanto ao critério da indemnização, na indemnização pelo sacrifício a indemnização é calculada com base nos critérios definidos nos arts. 16º e 3º do RRCEE. Assim, de acordo com o art. 3º deve operar-se na avaliação concreta do dano com a teoria da diferença, esta teoria traduz-se da seguinte forma: confronta-se a situação em que o lesado se encontra com a situação em que se encontraria se não se tivesse verificado a lesão, correspondendo a indemnização à diferença entre as duas situações. Abrange-se então, quer o dano emergente, quer o lucro cessante ou seja, tanto a perda ou diminuição de valores que já existam no património do lesado, como os benefícios que o lesado deixou de conseguir devido à lesão. Para a indemnização, consideram-se os danos patrimoniais e não patrimoniais, tal como os danos já produzidos e os danos futuros. No domínio da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, não são admissíveis indemnizações não correspondentes à reparação integral dos danos causados<sup>25</sup>.

A responsabilidade por actos lícitos está regulada no art. 16º, esta norma estabelece uma indemnização pelo sacrifício, pelos encargos ou danos especiais e anormais causados ao particular por razões de interesse público. Não são quaisquer danos que devem ser indemnizáveis, apenas os danos especiais e anormais, são assim indemnizáveis aqueles danos que não afetem a generalidade mas apenas uma ou algumas pessoas e que pela sua gravidade mereçam a tutela do direito. Nos termos do art. 2º da Lei 67/2007 são considerados especiais “*os danos ou encargos que incidam sobre uma pessoa ou um*

---

<sup>24</sup> CORREIA, Fernando Alves, “A indemnização pelo sacrifício”, in Revista de Direito Público e da Regulação- CEDIPRE, nº1, de Maio de 2009, pág. 69.

<sup>25</sup> CORREIA, Fernando Alves, “A indemnização pelo sacrifício”, in Revista de Direito Público e da Regulação- CEDIPRE, nº1, de Maio de 2009, págs. 69 e 70.

*grupo, sem afectarem a generalidade das pessoas”, e anormais os que, “ultrapassando os custos próprios da vida em sociedade, mereçam, pela sua gravidade, a tutela do direito”.*

Quanto à natureza jurídica, prevista no art. 16º da lei 67/2007, a doutrina não é unânime sendo que para uns, a indemnização pelo sacrifício é uma ficção não configurando qualquer modalidade de responsabilidade civil, embora o particular tenha que ser compensado pelos danos especiais e anormais<sup>26</sup>. Para outros, como Alves Correia, é classificada como uma modalidade de responsabilidade civil, dizendo que a indemnização pelo sacrifício congrega os casos de indemnização de danos e encargos especiais e anormais que resultam de atos de poder público que são praticados em razão do interesse público<sup>27</sup>.

Concordamos com a doutrina que considera a indemnização pelo sacrifício como uma modalidade de responsabilidade civil, ancorada no princípio da igualdade e na justa repartição de encargos.

A doutrina também não é unânime quanto ao âmbito de aplicação da indemnização pelo sacrifício. Para Alves Correia, cabe no âmbito da indemnização pelo sacrifício a indemnização dos danos especiais e anormais que decorrem de atos legislativos conformes à Constituição, ao direito internacional, ao direito comunitário ou ato legislativo reforçado<sup>28</sup>. Relativamente ao conteúdo e extensão da indemnização, o art. 16º *in fine*, determina que para o cálculo da indemnização pelo sacrifício, deve ter-se em conta o grau de afetação do conteúdo substancial do direito ou interesse sacrificado ou violado.

Quanto à aplicação da indemnização pelo sacrifício às situações de ablação e restrição do direito de propriedade, Alves Correia defende que a indemnização de sacrifício não se aplica aos atos ablativos ou restritivos de direitos patrimoniais, dizendo que estes estão abrangidos por um regime jurídico especial e também porque são diferentes os seus fundamentos. Contudo, Freitas do Amaral inclui na indemnização pelo sacrifício os atos ablativos do direito de propriedade como as expropriações e as servidões administrativas<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> CAUPERS, João, FDUNL, “Introdução ao Direito Administrativo”, 10ª edição, Lisboa, 2009, págs. 317 e ss.

<sup>27</sup> CORREIA, Fernando Alves, “A indemnização pelo sacrifício”, in Revista de Direito Público e da Regulação- CEDIPRE, nº1, de Maio de 2009, pág. 65

<sup>28</sup> CORREIA, Fernando Alves, “A indemnização pelo sacrifício”, in Revista de Direito Público e da Regulação- CEDIPRE, nº1, de Maio de 2009, pág. 68

<sup>29</sup> AMARAL, Diogo Freitas, “Curso de Direito Administrativo”, vol. II, 2ª edição, 2012, págs. 742 a 744

A jurisprudência tem seguido aqueles em que a justa indemnização expropriação não configura uma verdadeira indemnização porque não resulta do instituto da responsabilidade civil. O art. 16º do RRCEE é um princípio geral de indemnização por danos especiais e anormais.

No que diz respeito à expropriação de sacrifício, o seu fundamento vai buscar-se aos dois princípios constitucionais referidos na indemnização pelo sacrifício, princípios do Estado de Direito e da igualdade perante os encargos públicos, e também ao princípio da *justa indemnização* por expropriação presente no art. 62º nº 2 da CRP.

Quanto à natureza da indemnização na expropriação de sacrifício, a indemnização é pressuposto de validade do ato expropriativo como refere o art. 62º nº 2 da CRP.

Quanto ao critério da indemnização na expropriação de sacrifício, é apurada com base no Código das Expropriações, devendo corresponder ao valor de mercado do bem expropriado entendido em sentido normativo (valor de mercado normativamente entendido)<sup>30</sup>. As servidões administrativas que constituem verdadeiras expropriações de sacrifício devem ser acompanhadas de indemnização e o critério de cálculo do montante da indemnização é o estabelecido no CE, resulta esta conclusão do art. 8º nº 3 do CE.

Os tribunais administrativos são os competentes para conhecer as acções de condenação ao pagamento da indemnização por expropriações do plano. Questiona Alves Correia, se haverá algum critério adotado pelo legislador, para em algumas situações considerar que os atos impositivos de encargos ou causadores de danos especiais e anormais devem ser indemnizados de acordo com o regime da indemnização pelo sacrifício, mas em outras situações, de acordo com os ditames da expropriação de sacrifício. Conclui este autor que *“pelo menos tendencialmente, o legislador optou pela indemnização de acordo com os cânones da expropriação de sacrifício naquelas situações em que o acto do poder público revelar uma intencionalidade ablativa de um direito de conteúdo patrimonial ou de alguma ou algumas “faculdades” ou “irradiações” desse direito”*<sup>31</sup>.

Assim, a expropriação de sacrifício não possui o ato administrativo da declaração da utilidade pública. Pode englobar as expropriações do plano (Planos Diretores

---

<sup>30</sup> CORREIA, Fernando Alves, “A indemnização pelo sacrifício”, in Revista de Direito Público e da Regulação- CEDIPRE, nº1, de Maio de 2009, pág.74

<sup>31</sup> CORREIA, Fernando Alves, “ A indemnização pelo sacrifício”, in Revista de Direito Público e da Regulação- CEDIPRE, nº1, de Maio de 2009, pág.75

Municipais, Zonas Protegidas, Planos de Ordenamento da Orla Costeira, etc). Damos como exemplo, a pedreira localizada na Serra d'Aires e Candeeiros devidamente licenciada que depois foi impedida de continuar a laborar quando foram descobertas pegadas de dinossauros e a zona foi protegida.

## 5. A JUSTA INDEMNIZAÇÃO NAS EXPROPRIAÇÕES

*“ Se o poder expropriatório for exercido de um modo regular e legítimo, a indemnização constitui o meio mais importante de protecção do expropriado”*<sup>32</sup>.

A indemnização é um requisito de validade do ato expropriativo mas também a principal garantia do expropriado. A indemnização como pressuposto de legitimidade da expropriação está prevista no art. 62º nº 2 da CRP *“só podem ser efectuadas mediante o pagamento de justa indemnização”* e também no art. 1º do CE na admissibilidade das expropriações *“ mediante o pagamento contemporâneo de uma justa indemnização”*. *“O pagamento de uma justa indemnização é um 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”*<sup>33</sup>. A indemnização por expropriação visa reconstituir, em termos de valor, a posição de proprietário que o expropriado detinha. No cálculo da indemnização só podem ser tomados em consideração os danos suportados pelo expropriado. Nos termos do art. 28º nº 1 do CE, o prejuízo do expropriado a que a indemnização corresponde é medido pelo valor real e corrente, este valor é o valor de mercado. Não é qualquer indemnização, tem que ser uma indemnização que corresponda ao valor de mercado entendido em sentido normativo, do bem expropriado. Quando o particular é lesado no seu direito de propriedade, por razões de interesse público deve ser-lhe atribuída uma indemnização que o compense pelo sacrifício que lhe foi imposto, deve ser-lhe atribuída uma *justa indemnização*. Esta indemnização não se pode confundir com o dever de indemnização que corresponde à responsabilidade civil

---

<sup>32</sup> CORREIA, Fernando Alves, “As Garantias do Particular na Expropriação por Utilidade Pública”, Coimbra, Almedina, pág.127

<sup>33</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Direito do Urbanismo: Curso de especialização em Gestão Urbanística”, 2ª edição, Coimbra, 2004, pág. 88

por factos ilícitos, pelo risco e pela violação de deveres contratuais. A obrigação de indemnização por expropriação tenta compensar a perda do bem criando uma situação patrimonial correspondente e de valor igual. Esta indemnização abrange apenas o valor do bem no momento da expropriação, não relevando os possíveis aumentos de valor que se venham a verificar no futuro. Abrange ainda esta indemnização os prejuízos patrimoniais que o expropriado tiver suportado como consequência direta e necessária da expropriação. No acórdão do TRC, processo nº 364/05.0TBVIS.C1, de 15.11.2011, remete para o Acórdão nº52/90, de 7.03.90 do TC, referindo que se deve entender que “*a justa indemnização há-de corresponder ao valor adequado que permita ressarcir o expropriado da perda que a transferência do bem que lhe pertencia para outra esfera dominial lhe acarreta, devendo ter-se em atenção a necessidade de respeitar o princípio da equivalência de valores: nem a indemnização pode ser tão reduzida que o seu montante a tome irrisória ou meramente simbólica, nem por outro lado nela deve atender-se a quaisquer valores especulativos ou ficcionados, por foram a distorcer (positiva ou negativamente) a necessária proporção que deve existir entre as consequências da expropriação e a sua reparação*”. São assim excluídos da indemnização, os valores de afeição ou estimação, os danos que não tenham uma ligação direta com a expropriação, certas mais-valias ou aumentos de valor do bem expropriado também não são considerados para efeitos de indemnização.

A indemnização tem uma garantia judicial, ou seja, caso o expropriado não chegar a acordo acerca do montante da indemnização com o expropriante, pode recorrer aos tribunais comuns. O expropriado pode recorrer para o tribunal que fixará a indemnização a receber, tendo em conta as circunstâncias do caso concreto e as disposições legais. Mas, alguns expropriados não possuem os conhecimentos e os meios financeiros para recorrer ou não acham possível aumentar o valor da indemnização, temendo que o valor da indemnização seja diminuído. E ainda temos como exemplo o Caso Perdígão<sup>34</sup>, em que a todos os anteriores fatores se acrescenta o valor das custas.

Marcello Caetano defende que “*a indemnização deve corresponder à reposição no património do expropriado do valor dos bens de que foi privado, por meio de pagamento*

---

<sup>34</sup> Sentença do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, “Caso Perdígão contra Portugal”, Queixa nº 24768/06, 4 de Agosto de 2009, disponível em <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/portugal-dh/acordaos/traducoes/senten%E7a%20PERDIGAO%20c%20%20PORTUGAL-tradu%E7%E3o.pdf>

*do seu justo preço em dinheiro.. a expropriação vem a resolver-se numa conversão de valores patrimoniais: no património onde estavam os imóveis, a entidade expropriante põe o seu valor pecuniário*”<sup>35</sup>.

Alves Correia diz que a indemnização terá de que corresponder ao valor de mercado do bem expropriado alcançando assim uma compensação integral do sacrifício imposto ao expropriado garantindo desta forma que este comparativamente a outro cidadão não expropriado não seja tratado de modo desigual. Defende ainda, o mesmo autor, que existe uma ligação entre direito de propriedade e a indemnização em que reflete um complexo problema de garantia constitucional da propriedade<sup>36</sup>.

Nos termos do art. 171º n.º 4 do RJIGT, há lugar à indemnização quando o plano provoque restrições singulares às possibilidades objetivas de aproveitamento do solo impostas aos proprietários, resultantes da alteração, revisão ou suspensão de planos territoriais, que comportem um encargo ou um dano anormal dentro do período de três anos a contar da data da sua entrada em vigor.

De acordo com o art. 26º n.º 3 da Lei de Bases do Solo, do Ordenamento do Território e do Urbanismo, “*são indemnizáveis quaisquer sacrifícios impostos ao proprietário do solo que tenham um efeito equivalente a uma expropriação*”.

### 5.1. O conceito constitucional de *justa indemnização*

A *justa indemnização* deve respeitar os princípios da igualdade e da justa repartição de encargos e sacrifícios. O acordão do TRP de 10.01.2000 refere que “*o princípio da justa indemnização tem de ser visto em concreto e à luz dos diferentes interesses a conjugar, devendo o expropriado receber aquilo que conseguirá obter pelos seus bens se não tivesse havido expropriação*”.

O art. 62º n.º 2 da CRP determina que a indemnização da expropriação deve ser justa, mas não define nenhum critério indemnizatório de aplicação direta e objetiva, nem indica métodos ou mecanismos de avaliação do prejuízo que advém da expropriação sendo deixada a escolha de critérios indemnizatórios ao legislador ordinário. Este artigo tem uma

---

<sup>35</sup> CAETANO, Marcello, “Manual de Direito Administrativo”, pág. 1036

<sup>36</sup> CORREIA, Fernando Alves, “Manual de Direito do Urbanismo”, vol.II, págs. 202 a 204

grande importância para compreendermos as normas dos arts. 23º e ss do CE, que dizem respeito ao conteúdo da indemnização por expropriação.

Para Alves Correia, 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*”<sup>37</sup>.

Relativamente à proibição de uma indemnização meramente nominal, irrisória, simbólica, pretende-se que a indemnização seja adequada ao dano imposto ao expropriado e dá-se como exemplo de indemnização meramente simbólica, quando a indemnização baseada num critério abstrato, não se faça referência ao bem a expropriar e ao seu valor segundo o destino económico, permitindo que as indemnizações não traduzam uma compensação adequada do dano imposto ao expropriado.

Quanto ao respeito pelo princípio da igualdade encargos, a indemnização deve compensar o sacrifício especial suportado pelo expropriado de forma a que a perda patrimonial que lhe foi imposta seja equitativamente repartida entre todos os cidadãos. Este respeito pelo princípio da igualdade na definição dos critérios de indemnização desdobra-se em duas vertentes: no âmbito da relação externa e no âmbito da relação interna da expropriação. No âmbito da relação interna, o princípio da igualdade impõe ao legislador um limite, não pode fixar critérios de indemnização que variem de acordo com os fins públicos específicos das expropriações, com os seus objetos e com o procedimento a que estas se sujeitam. O legislador deverá estabelecer critérios uniformes de cálculo da indemnização que evitem tratamentos distintos entre particulares sujeitos a expropriação<sup>38</sup>.

E em relação ao âmbito da relação externa da expropriação, comparam-se expropriados e não expropriados, onde a indemnização por expropriação deverá ser fixada num valor que não permita um tratamento desigual entre os expropriados e não expropriados. Pretende-se com este princípio que o expropriado não tenha um benefício acrescido com a indemnização, embora também não deva ser obrigado a suportar um sacrifício não exigido aos expropriados.

Entendemos então, que o melhor critério para se obter uma justa indemnização, respeitando o princípio da igualdade nas duas vertentes, é o critério do valor do mercado. Só será *justa indemnização* quando traduzir uma compensação integral séria e adequada do

---

<sup>37</sup> CORREIA, Fernando Alves, “Manual de Direito do Urbanismo”, vol.II, pág. 210

<sup>38</sup> CORREIA, Fernando Alves, “Manual de Direito do Urbanismo”, vol.II, págs. 210 a 213

dano suportado pelo expropriado, de forma a colocá-lo na posição de adquirir outro bem de valor e natureza igual. A *justa indemnização* deverá colocar o lesado em situação de adquirir uma propriedade idêntica àquela de que foi expropriado. A indemnização por expropriação só colocará o lesado em condições de adquirir outro bem idêntico aquele de que foi expropriado se no seu valor forem considerados os danos patrimoniais, o lucro cessante e ainda as despesas com a aquisição de nova propriedade.

Por último, temos a consideração do interesse público da expropriação para calcular uma justa indemnização. Citando Alves Correia, para a indemnização ser justa “*deve sê-lo, tanto do ponto de vista da satisfação do interesse do particular expropriado, como do ponto de vista da realização do interesse público*”. Então, introduziram-se cláusulas de redução ao critério do valor de mercado do bem expropriado tendo como objetivo eliminar da indemnização elementos de valorização especulativos e nos termos do art. 23º nº 2 alínea a), c) e d), na determinação do valor dos bens expropriados não pode tomar-se em consideração a mais-valia que resultar “*da própria declaração de utilidade pública da expropriação*”, de determinadas circunstâncias ulteriores à notificação ao proprietário e interessados da resolução de requerer a declaração de utilidade pública da expropriação. E também com o objetivo de “*subtrair ao montante da indemnização certas mais-valias ou aumentos de valor ocorridos no bem expropriado, em especial nos terrenos, que tiveram a sua origem em gastos ou em despesas feitas pela coletividade*”<sup>39</sup>.

O montante da indemnização deve corresponder ao valor comum do bem expropriado, ao seu valor de mercado em sentido normativo, não se incluindo as mais-valias, as benfeitorias e os fatores especulativos evitando abusos por parte do proprietário do bem a expropriar. Mas, no montante da indemnização devem ser ponderados também outros elementos objetivos passíveis de influenciar o valor do bem expropriado.

De acordo com o acórdão do TRP de 9.02.1999, “*na expropriação de uma parcela de terreno considerado apto para construção, as benfeitorias nela existentes não podem, em regra, ser consideradas como factor de valorização, na fixação de indemnização, pois, ao invés, podem constituir factor de desvalorização dessa parcela, ponderando os custos da demolição para ali se construir*”.

No acórdão do TRP de 23.01.2001, quanto à fixação da indemnização afirma-se que “*na determinação do montante da indemnização devida, dever-se-á atender ao valor*

---

<sup>39</sup> CORREIA, Fernando Alves, “Manual de Direito do Urbanismo”, vol. II, pág. 217

*real ou venal ou de mercado do terreno expropriado, para o que devem ser tidas em conta todas as suas características com significado nesse mercado, com relevo na definição do seu preço, designadamente, quanto à natureza, localização e destino, bem como a potencialidade edificativa do terreno”.*

No acórdão do TRP de 2.03.1999, refere-se que “ *em processo expropriativo, a justa indemnização a procurar e a fixar há-de respeitar os princípios materiais da Constituição, designadamente os da igualdade e da proporcionalidade” e o valor a fixar “há-de corresponder ao valor normal e corrente do prédio expropriado, sem atender a factores especulativos ou outros, que desvirtuam o valor das coisas”.*

## 5.2. A justa indemnização no Código das Expropriações

Nos termos do art. 23º nº 1 do CE “ *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”.* O critério que o legislador adotou para definir *justa indemnização* foi o critério do valor normal de mercado, entendido em sentido normativo. No nº 2 do art. 23º são indicadas várias mais-valias que na determinação do valor dos bens expropriados, não podem ser consideradas. Refere o nº 3 do art. 23º que “ *na fixação da justa indemnização não são considerados quaisquer factores, circunstâncias ou situações criadas com o propósito de aumentar o valor da indemnização”.*

As cláusulas de redução estão previstas nestes dois números do art. 23º. As mais-valias previstas no nº 1 alínea a) do art. 23º, são as mais-valias que resultam da própria declaração de utilidade pública e não devem ser consideradas no cálculo da indemnização, visto que se trata de uma valorização aquando da declaração de utilidade pública onde os expropriados vem o seu prédio valorizado sem encargo algum para eles.

Não devem também ser consideradas para cálculo da determinação da indemnização as mais-valias previstas na alínea b) do nº 2 do art. 23º do CE. De acordo

com o art. 23º nº 2 alínea c), não se admite ao cálculo, as benfeitorias<sup>40</sup> úteis ou voluptuárias mas são admitidas as benfeitorias necessárias porque tem como fim evitar a perda, destruição ou deterioração do bem, sendo este também um interesse da entidade expropriante, que vê salvaguardado o bem que pretende expropriar. Também não podem ser consideradas as mais-valias que resultem de informações de viabilidade, licenças ou autorizações administrativas requeridas ulteriormente à notificação a que se refere o nº 5 do art. 10º, aqui o valor dos bens pode vir a valorizar em resultado das informações de viabilidade, licenças, sem qualquer encargo para o expropriado, não sendo por isso, considerada esta mais-valia, no cálculo da justa indemnização. O art. 23º nº 3 determina que “ *na fixação da justa indemnização não são considerados quaisquer factores, circunstâncias ou situações criadas com o propósito de aumentar o valor da indemnização*”.

O art. 24º prevê que o montante da indemnização é calculado com referência à data da DUP. Nos termos do art. 25º do CE, para se calcular a indemnização por expropriação classifica-se o solo em solo apto para construção e solo apto para outros fins. O art. 26º define os critérios referenciais do cálculo do valor do solo apto para construção, determina-se que “*O valor do solo apto para a construção será o resultante da média aritmética actualizada entre os preços unitários das aquisições, ou avaliações fiscais que corrijam os valores declarados, efectuadas na mesma freguesia e nas freguesias limítrofes nos três anos, de entre os últimos cinco, média actual mais elevada, relativamente a prédios com idênticas características, atendendo aos parâmetros fixados em instrumento de planeamento territorial, corrigido por ponderação da envolvente urbana do bem expropriado, nomeadamente no que diz respeito ao tipo de construção existente, numa percentagem máxima de 10%*”. O art. 27º define os critérios referenciais do cálculo do valor do solo para outros fins.

No entanto, para Alves Correia, os critérios previstos nos art. 26º nº 2 e no art. 27º nº 1, não possibilitam em algumas situações, a atribuição desta justa indemnização dizendo que permitem a aplicação de um conjunto aberto de métodos de cálculo e porque os preços

---

<sup>40</sup> Nos termos do art. 216º nº 1 do CC, as benfeitorias são “ *todas as despesas feitas para conservar ou melhorar a coisa. No nº 3 do mesmo artigo distingue-se benfeitorias necessárias, de benfeitorias úteis e de benfeitorias voluptuárias, as primeiras são “ as que têm por fim evitar a perda, destruição ou deterioração da coisa” as segundas “ as que, não sendo indispensáveis para a sua conservação, lhe aumentam, todavia, o valor” e as voluptuárias “as que, não sendo indispensáveis para a sua conservação nem aumentando o valor, servem apenas para recreio do benfeitorizante*”.

declarados às finanças das aquisições dos solos aptos para construção e as avaliações fiscais dos terrenos são substancialmente inferiores ao valor real do mercado<sup>41</sup>.

Refere-se ao cálculo do valor de edifícios ou construções e respetivas áreas de implantação e logradouro, o art. 28º do CE. Nos termos do art. 29º, nas expropriações parciais, calcula-se separadamente o valor e o rendimento totais do prédio e das partes abrangidas e não abrangidas pela declaração de utilidade pública. Nos termos do art. 30º calcula-se uma indemnização autónoma referente ao arrendamento para comércio, indústria ou exercício de profissão liberal. O inquilino habitacional pode optar entre uma habitação semelhante à anterior ou por indemnização feita de uma só vez. Nesta indemnização respeitante ao arrendamento inclui-se nas despesas, os diferenciais de renda relativas à nova instalação e aos prejuízos que resultaram da paralisação da actividade.

A indemnização pela interrupção da actividade comercial, industrial, liberal ou agrícola e a indemnização pela expropriação de direitos diversos da propriedade plena, estão previstos respetivamente nos arts. 31º e 32º do CE.

### 5.3. A garantia do pagamento da indemnização

A garantia do pagamento de uma *justa indemnização* é uma exigência constitucional da expropriação, de acordo com o art. 62º nº 2 da CRP. No Código das Expropriações efetiva-se a garantia do pagamento da indemnização em algumas disposições, desde logo no art. 12º alínea c) do CE em que a declaração de utilidade pública só pode ser concedida se houver garantia efetiva do pagamento da indemnização.

No art. 20 nº 1 alínea b) do CE também se garante o pagamento da indemnização aquando da posse administrativa, visto que esta só se efetiva quando for efetuado o depósito bancário.

De acordo com o CE, é garantido ao expropriado e demais interessados a parte convertida da indemnização e a indemnização sobre a qual subsista litígio, mediante prestação de caução por parte do titular do direito. Isto verifica-se quando não há acordo sobre a decisão arbitral. No momento da decisão arbitral, a entidade expropriante efetua o depósito da indemnização arbitrada e se houver lugar, os juros moratórios, nos termos do

---

<sup>41</sup> CORREIA, Fernando Alves, “A Jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre Expropriações por Utilidade Pública e o Código das Expropriações de 1999”, Coimbra Editora, 2000, págs. 177 a 179

art. 51º do CE, mas se houver recurso desta decisão arbitral, nos termos do art. 52º nº 3 do CE, o juiz atribuí aos interessados o montante sobre o qual se verifique o acordo, quanto ao valor controvertido qualquer dos beneficiantes do direito à indemnização pode requerer que lhe seja entregue a parte da quantia que lhe competir, sobre a qual não haja acordo, mediante prestação de garantia bancária ou seguro-caução de igual montante.

Em suma, o expropriado e os demais interessados estão salvaguardados quer pela CRP como pelo CE relativamente ao pagamento da indemnização. O Estado garante o pagamento da indemnização em todos os casos.

#### 5.4. O momento do pagamento da indemnização

Nos termos do art. 1º do CE, admite-se as expropriações “ *mediante o pagamento contemporâneo de uma justa indemnização*”, consagrando-se aqui o princípio da contemporaneidade do pagamento da indemnização em relação ao momento em que o expropriado se vê privado de um bem que lhe pertencia.

#### 5.5. As formas de pagamento da indemnização

Nos termos do art. 67º do CE, a indemnização é paga em dinheiro e regra geral de uma vez só. Porém, quando estamos perante uma expropriação amigável, o expropriado e demais interessados e a entidade expropriante podem acordar no pagamento da indemnização em várias prestações ou na cedência de bens ou direitos. No entanto este pagamento em prestações tem que ser efetuado no prazo máximo de três anos. A cedência de bens ou direitos como indemnização acordada pela entidade expropriante e o expropriado está prevista no art. 69º do CE.

#### 5.6. Quem deve pagar e a quem deve ser paga a indemnização?<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Direito do Urbanismo: Curso de especialização em Gestão Urbanística”, 2ª edição, Coimbra, 2004, pág.97

O beneficiário da expropriação é o sujeito sobre quem recai a obrigação do pagamento da indemnização. Podem, também, ser beneficiários da expropriação os entes públicos territoriais a quem o CE imputa o ato expropriativo e também as entidades que sejam titulares da *potestas expropriandi*.

O expropriado é o titular da posição jurídica de valor patrimonial que foi sacrificada pelo ato expropriativo, é o sujeito que suportou um dano patrimonial devido à expropriação. O expropriado é o beneficiário da indemnização. No entanto, nas expropriações que têm por objeto a aquisição de bens imóveis, são beneficiários na indemnização, o proprietário do bem imóvel expropriado e também o titular de qualquer direito real ou onus sobre o prédio (*vide* art. 9º nº 1 CE).

#### 5.7. O regime do conteúdo da indemnização

As normas sobre o conteúdo da indemnização encontram-se nos arts. 23º a 32 do CE. O art. 23º refere a *justa indemnização*, o art. 24º afirma que se calcula o montante da indemnização com referência à data da declaração da utilidade pública; o art. 25º classifica os solos e define solo apto para construção; os arts. 26º e 27º contêm os critérios referenciais para o cálculo do valor dos solos aptos para construção e solo apto para outros fins; o art. 28º contêm os critérios referenciais do cálculo do valor de edifícios ou construções e das respetivas áreas de implantação e logradouros; o art. 29º refere-se ao cálculo do valor nas expropriações parciais; o art. 30º disciplina a indemnização respeitante ao arrendamento; o art. 31º disciplina a indemnização pela interrupção da atividade comercial, industrial, liberal ou agrícola; e finalmente, o art. 32º refere-se à indemnização pela expropriação de direitos diversos da propriedade plena.

Para Alves Correia, algumas destas normas relativas ao conteúdo da indemnização do Código das Expropriações são inconstitucionais, nomeadamente o nº 2 do art. 26º e o nº 1 do art. 27º. No entendimento deste autor, estas duas normas colidem com os artigos 62º nº 2 e 13º nº 1 da CRP, contrariando ainda a jurisprudência do TC. Estas normas na maioria das situações impedem que se consiga a justa indemnização prevista no art. 62º nº 2

da CRP. E com a possibilidade de se chegar a indenizações inferiores ao valor real e corrente do bem, está-se a violar o princípio da igualdade, colocando os cidadãos expropriados numa situação de desigualdade em relação aos não expropriados. Estas normas são alteradas no projeto de revisão do Código das Expropriações. A norma do art. 23º nº 5 do CE também é considerada por este autor como sendo inconstitucional, porque *“poderá levar à adopção, em alguns casos, de critérios referenciais que conduzem à determinação de uma indemnização que excede o valor de mercado do bem expropriado e que distorce, para mais, a proporção que deve existir entre o prejuízo imposto pela expropriação e a compensação a pagar por ela”*<sup>43</sup>. No projeto de revisão do Código das Expropriações, como veremos mais adiante, esta norma desaparece.

---

<sup>43</sup> CORREIA, Fernando Alves, “Manual do Direito do Urbanismo”, vol.II, págs. 269 e ss.

### PARTE III

## 6. O PROJETO DE REVISÃO DO CÓDIGO DAS EXPROPRIAÇÕES

### 6.1. O projeto de revisão do CE e as principais alterações

O projeto de revisão do CE tem como finalidade corrigir as soluções normativas previstas no atual Código das Expropriações que condicionam o direito de reversão e o direito de acesso aos tribunais em situações de efeito análogo às expropriações clássicas, as chamadas expropriações de sacrifício.

Introduzem-se profundas inovações com esta revisão. A primeira grande mudança do projeto de revisão do Código das Expropriações é a ampliação do conceito de expropriação para as “expropriações de sacrifício”, conceito este definido anteriormente nesta dissertação. No TEDH, nos Acórdãos “*Sporrong & Lönnroth*”<sup>44</sup> acolheu-se pela primeira vez o conceito de expropriação de sacrifício. No nosso TC, nos Acórdãos n° 341/86<sup>45</sup>, n° 131/88<sup>46</sup>, n°52/90<sup>47</sup>, n°184/92<sup>48</sup>, n° 262/93<sup>49</sup>, n° 612/2009<sup>50</sup>, n°525/2011<sup>51</sup>, n° 480/2014<sup>52</sup> também foi aceite o conceito de expropriação de sacrifício. No acórdão do STA de 24/02/2006 também se aceita este conceito amplo de expropriação. Acolhemos a opinião da doutrina, em que considerando as “expropriações de sacrifício” como sendo atos análogos a uma expropriação clássica, encontram-se também abrangidas pelo princípio da *justa indemnização* consagrado no artigo 62° n° 2 da CRP.

Nos termos do art. 1° n° 3 do Projeto de Revisão do Código das Expropriações entende-se por expropriação de sacrifício “ *a prescrição contida em atos legislativos, regulamentos administrativos ou atos administrativos que, na ausência de uma declaração*

---

<sup>44</sup>Acórdão do TEDH “Sporrong and Lönnroth v. Sweden” de 23 setembro de 1983, consultado em <http://www.worldlii.org/eu/cases/ECHR/1982/5.html>

<sup>45</sup>Acórdão do TC n° 341/86, de 10.12.1986, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)

<sup>46</sup> Acórdão do TC n° 131/88, de 08.06.1988, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)

<sup>47</sup> Acórdão do TC n° 52/90, de 30.03.1990, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)

<sup>48</sup> Acórdão do TC n° 184/92, de 20.05.1992, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)

<sup>49</sup> Acórdão do TC n° 262/93, de 30.03.1993, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)

<sup>50</sup> Acórdão do TC n° 612/2009, de 02.12.2009, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)

<sup>51</sup> Acórdão do TC n° 525/2011, de 09.11.2011, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)

<sup>52</sup> Acórdão do TC n° 480/2014, de 30.09.2015, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)

*de utilidade pública: a) inviabilize a utilização que vinha sendo dada ao bem, considerado globalmente; b) inviabilize qualquer utilização do bem, nos casos em que este não esteja a ser utilizado; c) anule o seu valor económico*". O art. 8º do projeto de revisão do CE consagra também as "expropriações de sacrifício", diz-nos o mesmo artigo do projeto de revisão do CE, que o interessado titular de direito real tem o direito de requerer a expropriação por utilidade pública do bem abrangido por uma expropriação de sacrifício. Diz-se ainda que, se a expropriação de sacrifício constar de atos legislativos, o direito de requerer a expropriação por utilidade pública é dirigido ao Primeiro-Ministro, no caso de lei ou decreto-lei, e ao presidente do Governo Regional, no caso de decreto-legislativo regional. O direito de requerer a expropriação por utilidade pública, se a expropriação de sacrifício constar de regulamento administrativo ou ato administrativo é dirigido ao órgão da pessoa coletiva responsável pela aprovação do regulamento ou ao autor do ato. Este direito de requerer a expropriação por utilidade pública é exercido no prazo de um ano a contar da data da notificação ao respetivo proprietário da expropriação de sacrifício contida em ato legislativo, regulamento ou ato administrativo, sob pena de caducidade. A decisão sobre este requerimento tem que ser proferida no prazo de 90 dias, e "*em caso de deferimento da pretensão a mesma equivalerá à declaração de utilidade pública*", e em caso de indeferimento da pretensão, cabe ao interessado propor no tribunal administrativo de círculo da área da situação do bem ou da sua maior extensão, a competente ação administrativa especial para a condenação à prática do ato legalmente devido. Quando a declaração de utilidade pública é proferida em cumprimento da sentença que tenha condenado a entidade legalmente competente à sua prática procede-se ao pagamento da justa indemnização.

No artigo 9º sobre as servidões administrativas, diz-se que estas servidões resultantes ou não de expropriações dão lugar a indemnização quando diminuem efetivamente o valor ou o rendimento do bem. Deve a servidão ser sempre identificada através da respetiva área de incidência, duração, e especificar os onus, encargos ou limitações a que a mesma fica sujeita, bem como os direitos conferidos à entidade beneficiária, como o direito de atravessar e ocupar os bens para construção, vigilância, exploração, conservação e reparação dos equipamentos e infraestruturas respetivas. A servidão pode ser constituída por contrato entre o proprietário do prédio a onerar e a entidade interessada. E por último, os poderes conferidos pela servidão são sempre

exercidos pela entidade beneficiária da mesma, a fim de que os titulares de direitos sobre os bens abrangidos sofram o menos prejuízo possível.

Existem já críticas afirmando que o Estado poderá gastar mais dinheiro com as expropriações de sacrifício, mas José Miguel Sardinha, jurista do Ministério da Justiça, responsável pelo grupo que preparou o projeto de revisão, afirma que essa será “uma consequência do Estado de Direito”.

No art. 5º, relativamente ao direito de reversão, inseriu-se um novo nº 4, onde não se impede ao exercício do direito de reversão a celebração após a declaração de utilidade pública de qualquer contrato ou acordo de expropriação amigável entre a entidade expropriante ou beneficiária da expropriação e expropriado. De acordo com o nº 6 a reversão deve ser requerida no prazo de 3 anos, a contar do conhecimento do fato que a originou, diferente do que acontece no atual CE em que a reversão deve ser requerida no prazo de 3 anos a contar da ocorrência do facto que a originou.

Outra grande inovação que se pretende introduzir com o Projeto de Revisão do Código das Expropriações é a tentativa de aquisição do bem por via de direito privado antes de se dar início a qualquer procedimento administrativo expropriativo<sup>53</sup>. Significa que as expropriações urgentes, que permitiam passar a fase de tentativa de aquisição de um bem pelas regras do direito privado, desaparecem. As grandes empresas públicas ( como as Estradas de Portugal e a Refer) contestam o fim das expropriações urgentes, alegando que irá atrasar os processos de execução de obras. No artigo sobre a aquisição por via de direito privado, art. 12º do código revisto, suprime-se a parte final onde nos remetia para as expropriações urgentes, estas expropriações urgentes desaparecem no projeto de revisão do CE.

Atualmente, nos termos do art. 15º nº 1 do CE atribui-se o caráter de urgência à expropriação no ato de declaração de utilidade pública, para obras de interesse público. A maioria das expropriações realizadas em Portugal são expropriações urgentes e por isso a regra de aquisição prévia do bem por via de direito privado acaba por perder qualquer

---

<sup>53</sup> Importa referir que os contratos são um importante meio de legitimar a atuação da Administração, no caso da expropriação, sempre que possível, os contratos antecedem a declaração de utilidade pública, é um momento prévio, considerado por Alves Correia como um pré-procedimento da expropriação constituído por um conjunto de atos preliminares para a prossecução do interesse público que a entidade que pretende obter bens ou direitos patrimoniais deve praticar, com o fim de adquiri-los por via do direito privado. CORREIA, Fernando Alves, Manual de Direito do Urbanismo, págs. 48 a 52. Estes contratos para aquisição por via do direito privado necessários à execução dos planos urbanísticos estão previstos no atual art 11º CE.

utilidade. Esta urgência deve ser expressamente fundamentada e está sujeita a causas específicas de caducidade. A atribuição de caráter urgente à expropriação e à DUP são dois atos administrativos autónomos, a fundamentação da urgência da expropriação não coincide com a fundamentação exigida para a DUP, e as causas específicas da caducidade da expropriação urgente são distintas da caducidade do ato DUP<sup>54</sup>.

Com a expropriação urgente, confere-se de imediato, à entidade expropriante a posse administrativa dos bens expropriados, sendo esta posse considerada uma consequência direta da atribuição de caráter de urgência à expropriação. Esta autorização pode ser concedida no ato de declaração de utilidade pública ou em qualquer fase de expropriação até ao momento de adjudicação judicial de propriedade como refere o art. 19º nº 3 do CE.

Quanto ao procedimento administrativo urgente da expropriação temos como principais pontos os seguintes:

- a inexigibilidade da tentativa de aquisição dos bens por via de direito privado e da audiência prévia dos proprietários e demais interessados, quando se atribui caráter de urgência à expropriação não é exigido o pré-procedimento expropriativo que se destina à aquisição do bem que se pretende expropriar por via de direito privado (art. 11º nº 1 CE). Não se exige também audiência dos proprietários e os demais interessados antes da emissão do ato de declaração de utilidade pública da expropriação.

- o requerimento, a fundamentação, os efeitos e a caducidade da atribuição de caráter de urgência à expropriação. A urgência da expropriação deve ser requerida ao órgão com competência para declarar a utilidade pública, a atribuição do caráter de urgência à expropriação deve ser sempre fundamentada, fundamentação esta autónoma em relação à da DUP.

- a posse administrativa. A atribuição de caráter urgente à expropriação confere de imediato à entidade expropriante a posse administrativa dos bens expropriados.

No CE revisto, no art. 12º que tem como título “*aquisição por via de direito privado*”, diz-se que “*a entidade interessada na expropriação não pode deliberar requerer a declaração de utilidade pública sem que, previamente, diligencie no sentido de adquirir os bens por via de direito privado*”.

---

<sup>54</sup> CORREIA, Fernando Alves, “Manual de Direito do Urbanismo”, vol.II, págs. 393 e 394

No entanto, mantêm-se no projeto de revisão, as expropriações urgentíssimas, quando *“a necessidade da expropriação decorra de calamidade pública ou de exigências de segurança interna ou de defesa nacional, o Estado ou as autoridades públicas por este designadas ou legalmente competentes podem tomar posse administrativa imediata dos bens destinados a prover à necessidade que determina a sua intervenção, sem qualquer formalidade prévia”*. A instituição da aquisição do bem por via de direito privado é um regime que pretende dar expressividade ao Princípio da Proporcionalidade, antes de se proceder à ablação de direitos privados adota-se o meio que menor lese a esfera jurídica dos particulares. O Princípio da Proporcionalidade em sentido amplo ou da “proibição do excesso” é um dos pressupostos de legitimidade da expropriação. Nos termos dos artigos 18º nº 2 e 266º nº 2 da CRP, as medidas restritivas e ablativas dos direitos dos cidadãos devem obedecer a este princípio da proporcionalidade. O art. 2º do CE refere o princípio da proporcionalidade como um dos princípios gerais da expropriação. O Princípio da proporcionalidade em sentido amplo desdobra-se em 3 subprincípios: o subprincípio da adequação, o subprincípio da necessidade e o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito. Relativamente ao subprincípio da adequação, este significa que a expropriação deve ser um meio idóneo para a prossecução do fim de utilidade pública legitimador da expropriação. O ato expropriativo tem que ser adequado ou idóneo para a obtenção do fim público que o justificou. Depois, quanto ao subprincípio da necessidade, este encontra-se consagrado no art. 11º do CE como sendo um pressuposto geral da legitimidade da expropriação. Este princípio traduz-se em que a expropriação só pode ter lugar quando se esgotar a possibilidade de aquisição do bem ou direito a expropriar pela via do direito privado salvo nos casos de expropriação urgentíssima, nos casos em que seja atribuído caráter urgente à expropriação no próprio ato DUP. A expropriação é encarada assim pelo CE como a ultima ratio, como um instituto de caráter subsidiário em relação aos instrumentos jurídico-privados de aquisição de bens. Finalmente, referimo-nos ao subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito, onde este exige que a autoridade expropriante proceda a um balanço dos custos-benefícios da expropriação. Encontramos aqui uma execução prática do Princípio da Proporcionalidade com a Administração Pública a ter o dever de agir em regra geral, como se de um particular se tratasse. Pretende-se uma maior eficiência e economia de meios com a aquisição do bem por via de direito privado, isto permitirá que muitos processos de expropriação não cheguem a tribunal.

Outra inovação diz respeito ao reforço do direito de audiência prévia dos interessados, assegurando-se assim que antes de ser proferida a declaração de utilidade pública, sejam devidamente ponderadas as posições por si assumidas, em face de um projeto de expropriação do seu direito de propriedade. Exige-se a elaboração de um relatório por parte da entidade interessada na expropriação, onde estão presentes as diligências efetuadas para a aquisição do bem por via de direito privado e as razões do insucesso.

Quanto ao artigo sobre a remessa do requerimento, o art. 14º do CE revisto, introduz-se um nº 4, refere que a tramitação do procedimento expropriativo é realizada informaticamente com recurso a um sistema informático próprio a ser objeto de portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pela justiça pela administração local e pelo ordenamento do território.

Quanto à competência para a declaração de utilidade pública, no art. 16º do código revisto, introduz-se um nº 7 em que compete ao membro do Governo responsável pela área da administração local a declaração de utilidade pública das expropriações da iniciativa da administração local autárquica, sem prejuízo do disposto no nº 2 do mesmo artigo, em que a competência para a DUP das expropriações da iniciativa da administração local autárquica é da respetiva assembleia municipal.

Refere-se o art. 21º nº 2 CE revisto, à ocupação de prédios vizinhos, em que o proprietário ou outros interessados são previamente notificados da ocupação por carta ou ofício sob registo com aviso de receção, alterando-se o prazo de aviso de receção com antecedência mínima de 15 para 30 dias. A ocupação de prédios vizinhos nos termos nº 5 do art. 21º dá lugar à indemnização aos proprietários e demais interessados sendo determinada no próprio processo de expropriação quando o prédio ocupado seja propriedade do expropriado, como parcela sobrante ou prédio autónomo ou em novo processo quando o prédio ocupado seja propriedade de pessoa distinta do expropriado.

Quanto à posse administrativa, diz-nos o projeto de revisão do Código, no art. 22º nº1, que a declaração de utilidade pública confere de imediato à entidade expropriante a posse administrativa dos bens expropriados. Acrescenta-se um novo artigo sobre a intimação judicial (*vide* art. 25º) em que lavrado o auto de posse, e os interessados não entregarem a parcela expropriada, a entidade expropriante pode requerer junto do tribunal

administrativo de círculo da área do bem a sua intimação judicial para desocupação imediata da parcela a fim de poder dar início aos trabalhos.

Exclui-se o art. 93º do atual CE, que se refere às áreas de desenvolvimento urbano prioritário e de construção prioritária.

Aditaram-se vários artigos, o art. 99º sobre o dever de informação, em que a entidade expropriante tem que comunicar à repartição de finanças e ao instituto Nacional de Estatística o valor atribuído aos imóveis; o art. 100º sobre a contagem de prazos em que os prazos não judiciais contam-se nos termos do CPA e os prazos judiciais contam-se nos termos do CPC; o art. 101º sobre os prazos para os atos dos magistrados e o art. 102º acerca dos regimes especiais. Neste último artigo, embora não se tenha revogado a legislação especial sobre expropriações e servidões, legislação que na sua maioria foi herdada do Estado Novo, assume-se agora que o Código das Expropriações constitui o regime jurídico base em matéria de expropriações por utilidade pública, servidões e outras restrições de utilidade pública ao direito de propriedade. Conclui-se que o Código das Expropriações passa a prevalecer sobre estes regimes especiais no que diz respeito ao cumprimento de direitos fundamentais em matéria de expropriações, o direito à justa indemnização, o direito de reversão e o direito à tutela jurisdicional efetiva.

## 6.2. A *justa indemnização* no projeto de revisão

Pretende-se com esta revisão ao CE, definir para efeitos de *justa indemnização*, o conceito de expropriação de sacrifício, enunciar os princípios gerais aplicáveis ao procedimento e processo expropriativo, aplicar às restrições de utilidade pública o regime das expropriações de sacrifício ou das servidões administrativas em matéria de indemnização, nos casos em que as restrições produzam os mesmos efeitos de uma expropriação de sacrifício ou de uma servidão administrativa, e definir o conceito de interessados para efeitos de expropriação.

Com a consagração das expropriações de sacrifício no Código tem vantagem de fazer distinção com as indemnizações pelo sacrifício previstas no art. 16º do Regime Jurídico da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas (Lei nº 67/2007, de 31 de Dezembro). Esta distinção foi feita, por nós, anteriormente nesta

dissertação, e concluímos que na indenização pelo sacrifício, a indenização é uma consequência do ato impositivo de encargos ou causador de danos especiais e anormais enquanto que na expropriação de sacrifício, a indenização é um pressuposto de validade do ato expropriativo como resulta do art. 62º nº 2 da CRP.

Fazendo uma análise ao projeto de revisão do Código das Expropriações, relativamente à *justa indenização*, dizemos que as alterações começam desde logo no art. 1º, onde se introduz um nº 2, dizendo que a *justa indenização* prevista no nº 1 do mesmo artigo também é aplicável às expropriações de sacrifício, introduz-se um nº 4 que nos diz que não estão abrangidas pelo pagamento da justa indenização “*as proibições de utilização que traduzam a falta de vocação do solo para o processo de urbanização e de edificação, bem como as decorrentes das suas características físicas e naturais ou que impliquem a existência de riscos para a segurança de pessoas e bens*”.

Outra grande alteração diz respeito ao cumprimento do princípio da justa indenização, sendo um pressuposto de legitimidade da expropriação e a principal garantia do expropriado. Quanto ao conteúdo da indenização devida por expropriação introduzem-se três tipos de alterações: corrigem-se algumas inconstitucionalidades, suprimindo normas, o caso dos arts. 26º nº 2 e nº 3, 27º nº 1 e nº 2, alterando outras, como as normas dos arts. 23º nº 2 alínea b), art. 26º nº 4, art 30º nº 5 e art. 31º nº 1, e acrescentando outras, como sucede com as normas dos novos artigos 29º nº 11, 28º nº 4 e 33 nº 4, eliminam-se dúvidas de interpretação, como é o caso do novo art. 27º nº 3 e nº 4, e do art. 29º nº 9 e nº 10, também se introduzem aperfeiçoamentos conceituais e técnicos, é o que acontece no art. 29º nº 3, nº 5 alíneas g) e i), art. 28º nº 3 alíneas c) e d).

A atribuição da competência aos tribunais administrativos, para a fixação da justa indenização devida nas expropriações litigiosas é outra inovação. Atualmente existe um eventual procedimento judicial, este procedimento acontece após a adjudicação judicial da propriedade, se as partes não acordarem no montante da indenização determinada no acórdão arbitral. Portanto, é de ocorrência eventual, só ocorre quando não exista acordo quanto ao montante da expropriação.

Atualmente as expropriações estão dispersas entre os tribunais judiciais e os tribunais administrativos, aos tribunais judiciais compete conhecer dos processos de expropriação litigiosa para fixação do valor da indenização devida por expropriação como resulta do atual art. 38º nº 1 do CE. Aos tribunais administrativos, compete apreciar

nos termos do atual art. 74 n° 4, as ações administrativas especiais em matéria de impugnação dos atos expropriativos podendo intervir na questão da admissibilidade da reversão, no pedido de adjudicação (*vide* art. 77° n° 1 atual CE) e na fixação do montante da indemnização em matéria de reversão (*vide* art. 78° n° 1 atual CE).

Introduz-se um artigo sobre as restrições de utilidade pública, o art. 10°, em que se aplicam a estas restrições, a *justa indemnização* nos casos em que essas restrições originem situações de expropriações de sacrifício previstas no n° 3 do art. 1° ou na situação de as servidões que diminuam efetivamente o valor ou o rendimento do bem prevista no n° 2 do art. 9°. Ou seja, aplica-se às restrições de utilidade pública o regime das expropriações de sacrifício ou das servidões administrativas. No n° 2 do art. 10°, consta que “*as restrições de utilidade pública são factos sujeitos a registro predial*”.

Relativamente ao conteúdo da indemnização, o art. 26° do CE revisto, suprime o número em que se referia ao critério para calcular o valor dos bens, atualmente o valor dos bens calculado deve corresponder ao valor real e corrente dos mesmos numa situação normal de mercado.

Quanto ao artigo sobre o cálculo do montante da indemnização, introduz-se um novo número onde havendo recurso do acórdão arbitral o valor fixado na decisão final é atualizado até à data da notificação do despacho que tiver atribuído aos interessados o montante sobre o qual se verificou acordo das partes (*vide* art. 27° revisto).

Nos termos do art. 29° n° 2 CE revisto, o valor do solo apto para a construção calcula-se em função do valor real e corrente da construção, em condições normais de mercado. E no n° 3 do mesmo artigo, entende-se por valor real e corrente da construção, em condições normais de mercado, o valor da edificação que seria possível efetuar no solo se não tivesse sido sujeito a expropriação. Atualmente o cálculo do valor do solo apto para construção encontra-se no art. 26° do atual CE, sendo o n° 2 considerado inconstitucional por alguns autores, como, Alves Correia.

De acordo com o art. 30° CE revisto, o valor do solo para outros fins será calculado “*tendo em atenção os seus rendimentos efetivos ou possíveis no estado existente à data da declaração de utilidade pública, a natureza do solo e do subsolo, a configuração do terreno e as condições de acesso, as culturas predominantes e o clima da região, os frutos pendentes e outras circunstâncias suscetíveis de influir no respetivo cálculo*”. Atualmente, a forma como se calcula o valor do solo para outros fins encontra-se no art. 27° n° 1. Este

número é também considerado por Alves Correia, como uma norma inconstitucional, como se referiu anteriormente nesta dissertação.

Elimina-se o critério único e exclusivo na atribuição de valor da justa indemnização com base nos valores de venda declarados em termos fiscais (*vide* art. 26º nº 2 e art. 27º nº 1 do atual CE).

Tendo em conta o atual CE, e como afirma Alves Correia, “*a indemnização calculada de acordo com o valor de mercado, isto é, com base na quantia que teria sido paga pelo bem expropriado se este tivesse sido objeto de um livre contrato de compra e venda, é aquela que está em melhores condições de compensar integralmente o sacrifício patrimonial do expropriado e de garantir que este, em comparação com outros cidadãos não expropriados, não seja tratado de modo desigual e injusto*”. Ou, como defendem Menezes Cordeiro e Teixeira de Sousa, “*a indemnização visa, pois, restabelecer a igualdade perdida, colocando o expropriado na precisa situação em que se encontram os seus concidadãos que, tendo bens idênticos, não foram atingidos*”<sup>55</sup>.

Uma alteração importante no Código é o novo regime da arbitragem, atribui-se um papel dinamizador à arbitragem na condução das expropriações litigiosas ainda não submetidas a juízo permitindo que a mesma tenha uma influência na fixação amigável da *justa indemnização*. A possibilidade de muitos destes processos se tornarem expropriações amigáveis torna-se muito importante para a redução da conflitualidade em torno da fixação da indemnização devida por expropriação. A arbitragem passa a funcionar como um tribunal de primeira instância. Então, com o âmbito muito mais alargado na fase de arbitragem, passa-se a incluir uma maior participação das partes numa tentativa de reunir um acordo que até agora não era permitido. A nova lei obriga à existência de dois momentos de real negociação entre as partes, sendo a segunda, mediada pelo colégio de árbitros. Assim, quanto à expropriação litigiosa, com o projeto de revisão ao CE, altera-se o regime de arbitragem. Nos termos do art. 41º quando não houver acordo quanto ao valor da indemnização, é este fixado por arbitragem, e da decisão arbitral cabe sempre recurso para o tribunal administrativo de círculo da situação do bem ou da sua maior extensão. Nos termos do art. 41º nº 2 do código revisto, assegura-se a coerência do sistema da justiça, colocando todas as expropriações sob a competência dos tribunais administrativos. Em caso de litígio, os tribunais competentes passarão a ser os tribunais administrativos e

---

<sup>55</sup> Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 14.04.2015, Proc.º nº 339/11.0TBTBU.C1, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

fiscais. O direito à tutela jurisdicional efetiva é consagrado ao nível das expropriações de sacrifício e da posse administrativa, prevendo-se o recurso aos tribunais administrativos caso a Administração indefira o pedido de expropriação por utilidade pública do bem onerado com uma expropriação de sacrifício e prevendo-se a possibilidade de os tribunais administrativos passarem a apreciar a validade da posse administrativa para efeitos de desocupação imediata de parcelas expropriadas por parte do seus anteriores proprietários ou arrendatários.

Atualmente, nos termos do art. 38º do CE, na falta de acordo sobre o montante de indemnização este apura-se por arbitragem com recurso para os tribunais judiciais. Discutiu-se a questão da constitucionalidade das normas do CE que atribuíam competência aos tribunais judiciais para conhecer do recurso da decisão arbitral. Suscitam-se dúvidas sobre a constitucionalidade da atribuição desta competência aos tribunais judiciais pois tem que se ter em conta a natureza administrativa da relação jurídica expropriativa. De acordo com o art. 212º nº 3 da CRP, compete aos tribunais administrativos o julgamento de recursos contenciosos que tenham por objeto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas.

Relativamente à tramitação do processo, na arbitragem intervêm três árbitros designados pelo presidente do Tribunal Central Administrativo da situação dos bens como refere o art. 48º nº 1 do CE revisto. Nos termos do art. 51º, no prazo de 15 dias a contar da notificação, as partes dirigindo requerimento ao árbitro presidente em suporte digital, apresentam as questões que pretendam que sejam objeto de decisão arbitral para a fixação do valor dos bens objeto de expropriação e neste requerimento deverá constar a alegação dos fatos relevantes para a avaliação, apresentar-se quesitos necessários para a fixação do valor dos bens objeto de expropriação e se for o caso, pedido de expropriação total. Estes requerimentos são notificados pelo secretariado da arbitragem por carta registada com aviso de receção, à contra-parte.

De acordo com o art. 53º do projeto de revisão do CE, são pagos no prazo de 90 dias os honorários e despesas dos árbitros a contar da data da entrega do acórdão arbitral.

Introduz-se um novo artigo, o art. 91º, que se refere à modificação do valor da indemnização. A indemnização por expropriação fixada por expropriação amigável ou decisão arbitral pode ser modificada “se, no decurso das obras ou trabalhos que fundamentaram a declaração de utilidade pública e que, a serem conhecidos, teriam

influenciado o valor da indemnização entretanto fixada”. Este direito a modificar a indemnização só poderá ser exercido no prazo de três anos a contar da data da consignação da obra.

Em suma, podemos dizer que se alteraram vários regimes, como regime das servidões administrativas onde se prevê que estas dão lugar a indemnização quando se diminuírem o valor ou rendimento do bem, modificam-se outros regimes como o regime das mais-valias para efeitos de determinação do valor dos bens expropriados, modifica-se a classificação de solo apto para a construção para efeitos de cálculo da indemnização por expropriação, bem como a classificação de solo apto para outros fins, fixando os critérios gerais para o cálculo do valor destes solos. Modifica-se o regime da indemnização por expropriação respeitante ao arrendamento para comércio, indústria, serviços ou exercício de profissão liberal, modifica-se também o regime da indemnização por expropriação pela interrupção da atividade comercial, industrial, liberal ou agrícola. Institui-se o regime do exercício do direito à indemnização nas situações em que os interessados particulares de direitos reais sejam abrangidos por uma expropriação de sacrifício, incluindo o recurso aos tribunais administrativos, institui-se um regime onde se prevê a modificação do valor da indemnização por expropriação fixada por acordo amigável se no decurso das obras que fundamentaram a declaração de utilidade pública vierem a ser descobertos elementos naturais ou patrimoniais cuja existência era imprevisível à data da declaração e que se fossem conhecidos teriam influenciado o valor da indemnização. Institui-se que os princípios gerais do CE e as normas que concretizam preceitos constitucionais como o direito à justa indemnização, o direito de reversão e o direito à tutela jurisdicional efetiva são diretamente aplicáveis aos regime especiais de expropriação, servidões administrativas e restrições de utilidade pública. Prevê-se que a indemnização por expropriação do solo apto para construção compreenda as despesas efetuadas para a obtenção de licenças, admissões de comunicações prévias ou aprovações bem como as realizadas coma execução de obras de urbanização ao abrigo de alvará de licença de operação de loteamento ou de licença ou comunicação prévia de obras de urbanização, prevê-se também a tramitação do recurso do acórdão arbitral nos tribunais administrativos, incluindo a possibilidade de uma segunda avaliação.

Na falta de acordo sobre o valor da indemnização, atribui-se competência aos tribunais administrativos para fixarem o valor da *justa indemnização* devida por

expropriação, servidão administrativa, restrições de utilidade pública e requisição de imóveis, atribui-se ainda competência aos presidentes dos Tribunais Centrais Administrativos para designação de árbitros.

Em jeito de conclusão, fazemos um balanço final positivo sobre as principais alterações. Este projeto de revisão ao Código das Expropriações tem importantes inovações normativas baseadas nas contribuições já dadas pela doutrina e pela jurisprudência nomeadamente no domínio do conceito de expropriação e do conteúdo da justa indemnização.

Achamos fundamental referir este projeto de revisão tendo em conta que o *conceito de expropriação* e a *justa indemnização* são o tema central desta dissertação.

## 7. CONCLUSÕES

“Uma sociedade sem limites seria tyrannica na relação com os particulares, anarchica na relação com a sociedade”<sup>56</sup>.

Ao indivíduo impõem-se sacrifícios em proveito da comunidade. Tendo isso em conta, esta investigação serviu para explorar quais as vantagens e desvantagens que a expropriação por utilidade pública traz para os expropriados. Sabemos que o instituto da expropriação deve afetar o direito de propriedade privada do indivíduo apenas no necessário para salvaguardar outros interesses constitucionalmente protegidos por razões de ordem pública. O cidadão vê a expropriação por utilidade pública com bastante reservas. Com esta dissertação conseguimos um melhor esclarecimento acerca do tema sobre a expropriação por utilidade pública de forma a que o indivíduo deixe de ver este instituto com tantas reservas.

O direito real máximo, o direito de propriedade, vem perdendo a sua plenitude, surgindo muitas limitações a este direito, sendo a expropriação por utilidade pública de grande relevância. A expropriação é admitida quando a lei o preveja e mediante o pagamento de uma justa indemnização, visando os interesses públicos e privados.

Podemos entender que o direito à propriedade privada é suscetível de compressão sempre que exista a necessidade de recurso à expropriação por utilidade pública ou seja, ao indivíduo impõe-se sacrifícios em proveito da sociedade. Devemos destacar o recurso à expropriação como meio de execução de diretivas de planificação para o Território é acolhido explicitamente pela nossa Constituição.

Nesta dissertação concluímos:

1. O direito de propriedade consagrado constitucionalmente é um direito fundamental, no entanto, não é absoluto, podendo ser limitado e sacrificado por expropriações por utilidade pública.

---

<sup>56</sup> MATTA, José Caeiro, “O direito de propriedade e a utilidade pública: das expropriações”, Imprensa da UC, 1906

2. O conceito de expropriação sofreu alterações ao longo do tempo, houve uma ampliação deste conceito. Além das expropriações clássicas, prevêm-se agora expropriações de sacrifício.
3. As expropriações de sacrifício são intervenções da Administração para prossecução do interesse público, são atuações de entidades públicas em que não havendo extinção de um direito do particular, há uma privação de algumas faculdades do direito de propriedade que provocam danos equivalentes a uma expropriação, o titular do direito fica impedido de dar ao bem expropriado o destino económico que seria natural. Esta expropriação não atinge a titularidade do direito mas atinge o seu conteúdo económico. Caracteriza-se por uma destruição ou uma afetação essencial de uma posição jurídica garantida como propriedade pela Constituição, à qual falta o momento translativo do direito, bem como a relação tripolar entidade expropriante-expropriado-beneficiário da expropriação.
4. Na doutrina, não há unanimidade quanto ao âmbito de aplicação do art. 16º do RRCEE aos danos ablativos e restritivos do direito de propriedade, incluindo-se as expropriações e servidões por utilidade pública. Na indemnização pelo sacrifício, prevista no art. 16º da Lei 67/2007 há lugar a indemnização dos danos patrimoniais e dos danos não patrimoniais, por danos ou encargos, especiais e anormais realizados por interesse público.
5. A justa indemnização deve salvaguardar o princípio da igualdade e da justa repartição de encargos e sacrifícios. O expropriado suporta a ablação ou restrição do seu direito sendo indemnizado e a comunidade suporta o pagamento da indemnização por expropriação, através dos seus impostos. A justa indemnização deverá colocar o particular na situação de poder adquirir uma propriedade idêntica àquela de que foi expropriado, devendo corresponder ao valor de compra e venda do bem no mercado, valor este entendido em sentido normativo. Deve ser atribuída ao expropriado uma justa indemnização que o compense integralmente pelo sacrifício que lhe é imposto.

6. De acordo com a CRP, para haver expropriação por utilidade pública deverá haver uma justa indemnização. No entanto, a CRP não adianta quais os critérios e qual o conceito a que se deve atender para atribuir a justa indemnização.
7. O montante da indemnização deve corresponder ao valor comum do bem expropriado, ao seu valor de mercado em sentido normativo, não se incluindo as mais-valias, as benfeitorias e os fatores especulativos evitando abusos por parte do proprietário do bem a expropriar.
8. O Código das Expropriações não contribui para a uniformização dos critérios seguidos pelos peritos ou juizes, tendo em consideração todos os acórdãos sobre o valor da indemnização, existe divergência quanto à avaliação dos terrenos e prédios.
9. O projeto de revisão do CE tem como finalidade corrigir as soluções normativas previstas no atual Código das Expropriações que condicionam o direito à justa indemnização devida por expropriação, que condicionam o direito de reversão e também o direito de acesso aos tribunais em situações de efeito análogo às expropriações clássicas, as chamadas expropriações de sacrifício. Este projeto de revisão tem importantes inovações normativas baseadas no contributo dado pela doutrina e pela jurisprudência nomeadamente no domínio do conceito de expropriação e do conteúdo da justa indemnização.

## 8. BIBLIOGRAFIA

1. ANDRADE, J. C. Vieira,

- “A Justiça Administrativa ( Lições)”, 10ª edição, Almedina

2. CADILHA, Carlos Alberto Fernandes,

- “O novo regime de responsabilidade civil do estado e demais entidades públicas pelo exercício da função administrativa”, consultado em [https://www.csm.org.pt/ficheiros/eventos/6encontroscsm\\_carloscadilha2.pdf](https://www.csm.org.pt/ficheiros/eventos/6encontroscsm_carloscadilha2.pdf)

3. CAETANO, Marcello,

- “Manual de Direito Administrativo”, revisto e atualizado pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral, Vol. II, 10ªedição, Almedina, Coimbra, 1991

4. CANOTILHO, J.J. Gomes,

- “O Problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos”, Coimbra Editora, 1974

5. CAUPERS, João, FDUNL,

- “ Introdução ao Direito Administrativo”, 10ª edição , Lisboa, 2009

6. Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, consultada em [http://direitoshumanos.gddc.pt/3\\_1/IIIPAG3\\_1\\_13.htm](http://direitoshumanos.gddc.pt/3_1/IIIPAG3_1_13.htm)

**7. CORREIA, Fernando Alves,**

- “As Garantias do Particular na Expropriação por Utilidade Pública”, Coimbra, Almedina, 1982

- “A Indemnização por sacrifício”, in Revista de Direito Público e da Regulação-CEDIPRE, nº1, Maio de 2009

- “A Jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre Expropriações por Utilidade Pública e o Código das Expropriações de 1999”, Revista de Legislação e de Jurisprudência, Ano 140, N°3966, Jan-Fev., 2011.

- “Expropriação por utilidade pública : servidões administrativas : indemnização”, Sep. de: Acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça, Ano 9 tomo I (2001)

- “Manual de Direito do Urbanismo”, vol.II, Almedina, 2010

- “O Plano Urbanístico e o Principio da Igualdade”, 2ª reimpressão, Coimbra, Almedina, 2010

**8. COSTA, Pedro Elias da,**

- “Guia das Expropriações por Utilidade Pública”, Coimbra, Almedina, 2003

**9. GOMES, Carla Loureiro,**

- “ O conceito de justa indemnização nos processos de expropriação por utilidade pública” in Vida Judiciária nº 70, 2003

**10. LOPES, Dulce,**

- “O procedimento expropriativo:complicações ou complexidade?”, disponível em <https://woc.uc.pt/fduc/getFile.do?tipo=2&id=2004>

**11. OLIVEIRA, Fernanda Paula,**

- “Comentário ao Acórdão do STJ de 5 de Junho de 2001, Rec. N.º 47514 1ª Subsecção do Contencioso Administrativo”, in Revista Centro de Estudos do Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente N.º1, Ano VI, 1. 2003

- “Direito do Urbanismo: Curso de especialização em Gestão Urbanística”, 2ªedição, Coimbra, 2004

- “Estudo da articulação da lei dos solos com o sistema de gestão territorial”, in Estudo de enquadramento para a preparação da Nova lei do solo, 2011

- “Medidas Preventivas de Planos Urbanísticos e Indemnização”, in Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, n.º 1, Ano I\_1.98, Coimbra Editora.

- “Perequação, Expropriações e Avaliações” em parceria com António Magalhães Cardoso, in Revista do Centro de Estudos do Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, n.º12, Ano VI \_2.03, p. 43-63, Coimbra Editora.

- “Revisão do RJIGT, Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio”, disponível em [http://www.ccdr-n.pt/sites/default/files/ficheiros\\_ccdrn/ordenamentoterritorio/fernandapaulaoliveira.pdf](http://www.ccdr-n.pt/sites/default/files/ficheiros_ccdrn/ordenamentoterritorio/fernandapaulaoliveira.pdf)

- “O Novo Regime Jurídico da Urbanização e Edificação: A Visão de um Jurista” in Revista do Centro de Estudos do Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, n.º 8, Ano IV\_2.01, p. 35 – 52, Coimbra Editora.

**12. OSVALDO Gomes, José,**

-“Expropriação por Utilidade Pública”, Lisboa, Texto Editora, 1997

**13. QUADROS, Fausto de,**

- “ A Proteção da propriedade privada pelo direito internacional público”, Almedina, Coimbra, 1998

- “ A responsabilidade civil extracontratual do Estado: problemas gerais” consultado em <http://www.dgpj.mj.pt/sections/informacao-e->

[eventos/anexos/sections/informacao-e-eventos/anexos/prof-doutor-fausto-de/downloadFile/file/Fq.pdf?nocache=1210675906.12](http://eventos/anexos/sections/informacao-e-eventos/anexos/prof-doutor-fausto-de/downloadFile/file/Fq.pdf?nocache=1210675906.12)

- “Expropriação por utilidade pública”, in “Diccionário Jurídico da Administração Pública”, Volume IV, Lisboa, 1991, pág. 306

**14. SARDINHA, José Miguel,**

- “Em torno da expropriação de sacrificio”, Cadernos de Justiça Administrativa nº99, Maio/Junho, 2013

**15. SILVEIRA, João Tiago,**

- “ A reforma da responsabilidade civil extracontratual do Estado”, in Revista Jurídica consultado em [http://joaotiagosilveira.org/mediaRep/jts/files/Responsabilidade\\_Civil\\_Extracontratual\\_-\\_Revista\\_Jur\\_dica\\_26.pdf](http://joaotiagosilveira.org/mediaRep/jts/files/Responsabilidade_Civil_Extracontratual_-_Revista_Jur_dica_26.pdf)

**16. MATTA, José Caeiro,**

- “O Direito de Propriedade e a Utilidade Pública: das expropriações”, Imprensa da UC, 1906

**17. SANTOS, Justo,**

- “Direitos Reais”, 2ª edição, Coimbra Editora

**18. ROCHA, Maria Elisabete Almeida,**

- “Expropriações por utilidade pública: o direito de reversão”, Verbo Jurídico

- “Expropriações por utilidade pública: o procedimento expropriativo”, Coimbra, 2012, Verbo Jurídico

**19.** VICENTE, Carla,

- “A urgência na expropriação - Algumas questões”, 2ª edição Revista actualizada, AAFDL, Lisboa, 2008

**JURISPRUDÊNCIA:**

1. Acórdão do STA, processo nº 0279/14 de 9.10.214, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)
2. Acórdão do TRP de 6.07.2000, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)
3. Acórdão do TRP de 16.10.2000, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)
4. Acórdão do TC nº 525/2011, de 09.11.2011, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)
5. Acórdão do TC nº827/96, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)
6. Acórdão do TRP, de 9.02.1999, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)
7. Acórdão do TRC, de 15.11.2011, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)
8. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 10.07.2014, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)
9. Acórdão do TC nº 612/2009, processo nº 275/09, de 02.12.2009, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)
10. Sentença do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, “Caso Perdigo c. Portugal”, Queixa nº 24768/06, 4 de Agosto de 2009, disponível em <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/portugal->

[dh/acordaos/traducoes/senten%20PERDIGAO%20c%20%20PORTUGAL-tradu%20E7%20E3o.pdf](http://www.dgsi.pt/dh/acordaos/traducoes/senten%20PERDIGAO%20c%20%20PORTUGAL-tradu%20E7%20E3o.pdf)

**11.** Acórdão do TEDH “Sporrong and Lönnroth v.Sweden” 23 setembro de 1983, disponível em <http://www.worldlii.org/eu/cases/ECHR/1982/5.html>

**12.** Acórdão do TC nº 341/86, de 10.12.1986, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)

**13.** Acórdão do TC nº 131/88, de 08.06.1988, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)

**14.** Acórdão do TC nº 612/2009, de 02.12.2009, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)

**15.** Acórdão do TC nº 525/2011, de 09.11.2011, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)

**16.** Acórdão do TC nº 480/2014, de 30.09.2015, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)

**17.** Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 14.04.2015, Proc.º nº 339/11.0TBTBU.C1, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

#### LEGISLAÇÃO:

- 1.** Código Civil, 5ª edição, Coimbra, Almedina, 2014
- 2.** Código das Expropriações aprovado pela lei nº 168/99 de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei 56/2008 de 4 de Setembro

3. Código do Procedimento Administrativo e Estatuto dos Tribunais Administrativos
4. Constituição da República Portuguesa, J.J.Gomes Canotilho, Vital Moreira, 8ª edição, Coimbra Editora
5. Lei nº 67/2007 de 31 de Dezembro, alterado pela Lei nº 31/2008 de 17 de Julho – Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas
6. Lei de Bases Ordenamento do Território e do Urbanismo, aprovada pela Lei nº48/98 de 11 de Agosto, alterada pela Lei nº54/2007, de 31 de Agosto, alterada pela Lei nº 31/2014, de 30 de Maio
7. Projeto de Revisão ao Código das Expropriações
8. Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, aprovado pelo Decreto-Lei nº 555/99 de 16 de Dezembro, e alterado pelo Decreto-Lei nº 177/2001 de 4 de Junho pela Lei nº4-A/2003 de 19 de Fevereiro pela lei nº60/2007 de 4 de Setembro, pelo Decreto-Lei nº18/2008 de 29 de Janeiro, pelo Decreto-Lei nº116/2008 de 4 de Junho, pelo Decreto Lei nº26/2010 de 30 de Março, pela Lei nº28/2010 de 3 de Setembro, pelo Decreto-lei nº266-B/2012 de 31 de Dezembro, pelo Decreto-Lei nº136/2014 de 9 de Setembro, pela Declaração de Retificação nº46-A/2014 de 10 de Novembro e pelo Decreto-Lei nº 214-G/2015, de 2 de Outubro
9. Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei nº 380/99 de 22 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei nº80/2015 de 14 de Maio