



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Carla de Fátima Costa Pereira

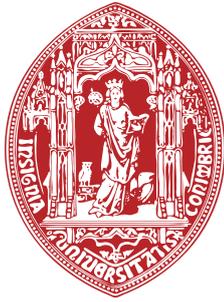
SERVIDÕES ADMINISTRATIVAS

VOLUME 1

Dissertação no âmbito do Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses, orientada
pela Professora Doutora Fernanda Paula Marques de Oliveira e apresentada
à Faculdade de Direito.

Janeiro de 2021

1 2



9 0

FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

Carla de Fátima Costa Pereira

SERVIDÕES ADMINISTRATIVAS

Administrative Easements

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

Coimbra, 2021

**Dedico aos meus queridos pais,
meus doces irmãos, a todos os meus mais queridos pela força e amor incondicional.**

“Não é o trabalho, mas o saber trabalhar, que é o segredo do êxito no trabalho. Saber trabalhar quer dizer: não fazer um esforço inútil, persistir no esforço até ao fim, e saber reconstruir uma orientação quando se verificou que ela era errada, ou se tornou errada.”

Fernando Pessoa

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora Fernanda Paula Marques de Oliveira, por toda a disponibilidade e apoio demonstrado ao longo da elaboração desta dissertação, o meu enorme obrigada.

À minha família, ao meu pai Carlos, à Laura minha mãe, aos meus irmãos, Márcio, André e Luís, mas principalmente a eles, por todo o amor incondicional, por toda a persistência, por acreditarem e valorizarem todo o meu esforço, trabalho e luta nesta etapa da minha vida, neste objetivo que se torna realidade em volta do mundo jurídico.

À minha querida e doce Macarena Galego, colega de muitas horas nesta viagem, percurso académico, desde a Licenciatura até aqui, por todo o tempo e apoio, por todas as ajudas e horas perdidas em meu louvor.

À minha querida Joana Borges, amiga dos meus ombros, dos meus desabafos em horas menos boas, a toda a força, motivação e carinho que tanto por ela me foi dado e transmitido neste caminho.

À minha recente família Silva, à Matilde, minha afilhada tão igual a mim, com um coração enorme e cheia de boa disposição.

Ao meu amor, João Silveira, pela coragem, pelo suporte ao longo desta etapa, pela força, amizade e muita paciência, além da sua companhia em todas as horas, como também, não deixarei de agradecer nas mesmas palavras, à sua tia, à Gina, pelo carinho, àquela que me ajudou e que tanto confiou em mim.

À Andreia, aos meus amigos e colegas, agradeço os desabafos, as palavras de confiança expostas nas minhas mãos, sempre transmitindo palavras de conforto.

E por fim, ao Sr. Presidente da Câmara Municipal de Velas, Luís Silveira, pela confiança e oportunidade de Estágio, pela ajuda imensa em poder trabalhar na minha terra, São Jorge e poder conciliar com este Mestrado, ao quanto lhe agradeço.

E sem mais, a estes e aos restantes, agradeço levando-os no meu coração.

RESUMO

Através da Realização desta Dissertação, o objetivo é obter o grau de Mestre e a conclusão do 2.º Ciclo de Estudos na área das Ciências Jurídico-Forenses, pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Antes de mais, pretendo desenvolver um tema que me chama a atenção, principalmente na área em que se enquadra, que é o Direito Administrativo, uma vez que se centra na Administração Pública, tendo esta uma função importantíssima, a defesa e a prossecução do interesse público, encadeada numa série de conceitos de Direito do Urbanismo. Assim, propõe-se, com este trabalho, a análise do conceito de Servidões Administrativas, os seus tipos, classificações, pressupostos, legitimidades, o seu regime, duração, procedimento, interesses, poderes, garantias e deveres, quer da entidade que beneficia quer do particular.

Propõe-se, ainda, averiguar quais são os sujeitos que têm legitimidade quer para privar o direito de propriedade quer para impor Servidões de Direito Público. Pretende-se, igualmente, diferenciar os bens de domínio público e privado do Estado que, pelas suas finalidades, fazem desencadear limitações ao direito de propriedade privada, o que significa analisar as servidões como instrumento capaz de proteger tais bens, bens revestidos de utilidade pública para a satisfação de todos.

No decorrer do mesmo, será feita referência a alguma jurisprudência sobre a matéria em causa, incidindo particularmente, embora de forma breve, sobre Servidões *non aedificandi* relativas às Estradas e Caminhos Municipais, pertença do domínio público, bem como as Servidões Administrativas de Linhas Elétricas, considerando a sua forte relevância e utilidade, embora não descorando as restantes. Far-se-á também uma breve análise de algumas figuras que são relativamente próximas deste instituto.

Por fim, será abordada a Lei n.º 168/99, de 18 de setembro, Código das Expropriações, tal como outra legislação relevante ao estudo das Servidões Administrativas.

Palavras-Chave: Servidão Administrativa, Bens Públicos, Bem Imóvel, Utilidade Pública e Indemnização.

ABSTRACT

This thesis' objective is to get a Master Degree and to conclude the 2nd Cycle (Master's) Law Studies, by the Faculty of Law of the University of Coimbra.

First, I intend to develop a subject that draws my attention, mainly for the area that is from, Administrative Law, that centres in the Public Administration, which has a very important role, defending and prosecuting the public interest, linked in a series of City Planning Law's concepts. Thereby, this work's central topic is to analyze the concept of Administrative Easements, its types, classifications, assumptions, legitimacy, its regime, duration, interests, powers, guarantees and duties whether the ones of the entity who benefits or the individual.

I intend to investigate which subjects have permissiveness to deprive property right as well as impose Public Law Easements. I also intend to differentiate between public domain goods and private domain goods owned by the State which, by their goal, initiate limitations to property right, which means to analyze easements as devices to protect those goods, which are public utility goods for everyone's satisfaction.

During this research, there will be jurisprudence references about this material, particularly, but briefly, focusing on *non aedificandi* Easements concerning Municipal Roads and Paths, public domain, as well as Administrative Easement of Power Lines, considering its strong relevance and utility, although without neglecting the rest. It also will be mentioned and briefly analyzed some of the figures which are very similar to this institution.

At last, it will be approached Law n.º 168/99, 18th of September, Code of Expropriation, as well as other legislation which focus on the study of Administrative Easement.

Key Words: Administrative Easement, Commonweal, Real Property, Public Utility and Financial Compensation.

ABREVIATURAS

Ac. – Acórdão

Art. – Artigo

AP – Administração Pública

AR – Assembleia da República

BFUDC – Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

BMJ – Boletim do Ministério da Justiça

CC – Código Civil

Cit. - Citada

CIMI – Código do Imposto Municipal sobre Imóveis – Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro de 2003

CE 76 – Código de Expropriações – Decreto-Lei n.º 845/76, de 11 de dezembro

CE 91 – Código das Expropriações – Decreto-Lei n.º 438/91, de 9 de novembro, que aprova o Código das Expropriações

CE 99 – Código das Expropriações – Lei n.º 168/99, de 18 de setembro

CPA – Código de Procedimento Administrativo – Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro

CRP – Constituição da República Portuguesa

CRPred. – Código do Registo Predial

DL – Decreto-Lei

DGEG – Direção-Geral de Geologia e Energia

DGPE – Direção-Geral do Património do Estado

DGOTDU – Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano

DRMEI – Direções Regionais do Ministério da Economia e da Inovação

DUP – Declaração de Utilidade Pública

EBF – Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de junho de 1989 – Estatuto dos Benefícios Fiscais

ERSE – Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos

ETAF – Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais

LBPSOTU – Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e do Urbanismo – Decreto-Lei n.º 31/2014, de 30 de maio

MOPC - Ministério das Obras Públicas e Comunicações - Direção Geral dos Serviços

Hidráulicos - Decreto-Lei n.º 34/021, de 11 de outubro

Ob. – Obra

RAA – Região Autónoma dos Açores

RESP – Rede Elétrica de Serviço Público

RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Ordenamento do Território – Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio

RND – Rede Nacional de Distribuição de Eletricidade de Baixa, Média e Alta Tensão.

RNT – Rede Nacional de Transporte de Eletricidade

RJPIP – Regime Jurídico do Património Imobiliário Público – Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto

RRCEE – Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas

Ss – Seguintes

SEN – Sistema Elétrico Nacional

STA – Supremo Tribunal Administrativo

STJ – Supremo Tribunal de Justiça

TA – Tribunais Administrativos

TAC – Tribunal Administrativo de Círculo

TCA – Tribunal Central Administrativo

TC – Tribunal Constitucional

TEDH – Tribunal Europeu dos Direitos do Homem

Vol. – Volume

ÍNDICE

Dedicatória	Pág. 1
Agradecimentos	Pág. 3
Resumo	Pág. 4
Abstract	Pág. 5
Abreviaturas	Pág. 6
Introdução	Pág.11
Capítulo I – Servidões Administrativas	Pág.12
1.1 Origem das Servidões Administrativas a partir do Conceito de Propriedade Privada no Sistema Português	Pág.12
1.2 Conceito Atual das Servidões Administrativas	Pág.15
1.3 Características e Natureza	Pág.17
1.4 Identificação das Servidões Administrativas	Pág.19
Capítulo II – Servidões Administrativas como Proteção de Bens Afetos à Utilidade Pública	Pág. 22
1.1 Bens que a Lei Consubstancia do Domínio Público	Pág. 22
1.2 Domínio Público do Estado e Domínio Privado do Estado	Pág. 23
1.3 Natureza das Servidões Administrativas como Salvaguarda de Bens Afetos à Utilidade Pública.....	Pág. 24
Capítulo III – Princípios Orientadores das Servidões Administrativas	Pág. 26

Capítulo IV – Multiplicidade de Servidões Administrativas	Pág. 28
1.1 Servidões Administrativas e Interesses Subjacentes	Pág. 28
1.2 Breve Referência às Servidões Administrativas de Estradas e Caminhos Municipais.....	Pág. 29
1.3 Breve Referência às Servidões Administrativas de Linhas Elétricas.....	Pág. 30
Capítulo V – Servidões Administrativas e Figuras Afins	Pág. 33
1.O seu Contexto Relativamente a Figuras Próximas	Pág. 33
1.1 Expropriação	Pág. 33
1.2 Requisição de Uso de Imóveis	Pág. 38
1.3 Ocupação Temporária de Bens	Pág. 39
1.4 Restrições de Utilidade Pública	Pág. 40
1.5 Servidões Prediais	Pág. 41
1.6 Servidões Pessoais	Pág.41
1.7 Usos Cívicos	Pág. 41
1.8 Servidões Cíveis	Pág. 42
1.9 Servidões de Direito Privado	Pág. 42
1.10 Servidões de Uso Público	Pág. 43
Capítulo VI- Constituição e Regime das Servidões Administrativas	Pág. 46
1.1 O Modo como as Servidões Administrativas se Constituem.....	Pág. 46

1.2 Registo das Servidões Administrativas Conforme o seu Modo	Pág.49
1.3 Extensão e Exercício das Servidões Administrativas	Pág. 50
1.4 Extinção das Servidões Administrativas	Pág. 51
Capítulo VII – Procedimento Administrativo para a Constituição de Servidões Administrativas.....	Pág. 54
Capítulo VIII – Autotutela e Garantia dos Particulares no seio das Servidões Administrativas	Pág. 56
1. Direito de Indemnização – A Garantia dos Particulares na Imposição das Servidões Administrativas	Pág. 56
1.1 Direito de Indemnização pelo CE 91	Pág. 59
1.2 Direito de Indemnização pelo CE 99	Pág. 62
1.3 Formas de Pagamento da Garantia de Indemnização	Pág. 67
1.4 Como se Processa a Fixação da Indemnização	Pág. 68
Conclusão	Pág. 71
Bibliografia	Pág. 72
Jurisprudência Citada	Pág. 76

INTRODUÇÃO

A dissertação que me proponho apresentar e defender, versa sobre o tema das Servidões Administrativas que se distinguem, desde logo, das servidões previstas e reguladas no direito civil (artigo 1543.º e ss do Código Civil).

A Servidão Administrativa consiste num Instituto Jurídico de cariz real, que corresponde a uma intromissão na esfera jurídica de um particular pela Administração, através de atos de caráter restritivo, que incidem sobre o seu Direito de Propriedade, o qual, por essa via, fica limitado em detrimento da utilidade pública que o mesmo possa servir.

A Servidão Administrativa é decisiva para garantir a proteção de bens que se encontrem afetos à utilidade pública, para satisfação de todos, embora que subordinadas aos princípios do Direito Administrativo.

Pretende-se, com esta dissertação, elucidar vários pontos importantes do instituto das servidões administrativas, como a sua constituição, natureza, regime, extensão, extinção, procedimento e o direito à indemnização.

Uma vez que as Servidões Administrativas se encontram espelhadas por diversos regimes, será objeto de referência a distinção deste instituto com outras figuras, por, dessa forma, se tornar mais claro qual é o seu objeto e a sua finalidade, uma vez que o nosso Instituto é uma figura complexa tanto na sua jurisdição como na sua interpretação.

Serão ainda elencadas as características, as garantias do proprietário do prédio serviente e do prédio dominante, bem como as formas com vista à constituição das Servidões Administrativas.

Será, por fim, dado particular relevo às questões relacionadas com a indemnização resultante dos danos causados pela prática de atos do Poder Público na constituição da servidão e ao *quantum* indemnizatório.

CAPÍTULO I – AS SERVIDÕES ADMINISTRATIVAS

1.1 ORIGEM DAS SERVIDÕES ADMINISTRATIVAS A PARTIR DO CONCEITO DE PROPRIEDADE NO SISTEMA PORTUGUÊS

Para analisarmos o conceito de Servidões Administrativas é pertinente fazer menção ao direito de propriedade, que tem a sua expressão no artigo 62.º, n.º 1 e 2 da Constituição da República Portuguesa¹, tendo como epigrafe, o Direito de Propriedade Privada, de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, que integra a parte da Constituição relativa aos direitos económicos, sociais e culturais², sendo um direito que vincula não só as entidades públicas como as entidades privadas³.

As Servidões Administrativas limitam este direito fundamental.

O direito de propriedade está intimamente ligado à natureza social do homem: embora este possa gozar do poder de livre decisão dos seus bens, fica limitado pelos interesses da coletividade em virtude da função social que desempenha. Segundo FERNANDO ALVES CORREIA *“de uma forma geral, o próprio projeto económico, social e político da Constituição implica um estreitamento do âmbito dos poderes tradicionalmente associados à propriedade privada e a admissão de restrições (quer a favor do Estado e da coletividade, quer a favor de terceiros) das liberdades de uso, fruição e disposição”*.⁴

Pelo artigo 1305.º do CC, que define o seu conteúdo, existem *limitis*, que provêm diretamente da lei e que a ele não lhe são exteriores, fixando a extensão do direito de que o particular é titular. Segundo este artigo, *“o proprietário goza de modo pleno e exclusivo dos*

¹ Doravante designada CRP.

² JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *“Constituição da República Portuguesa Anotada – Tomo I”*, 2ª Ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2010, Pág. 1238-1242, e pelo entendimento de J.J GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *“Fundamentos da Constituição”*, Coimbra Editora, Coimbra, 1991, Pág. 100-109, em que demonstra a divisão feita pela CRP, entre direitos, liberdades e garantias e direitos económicos, sociais e culturais. A propriedade privada encontra-se subordinada a uma dimensão social, cabendo ao Estado promover a *“igualdade entre os Portugueses”*, para que cada um usufrua da propriedade, Artigo 9.º, al. d da CRP. Isto se explica pelo princípio da dignidade da pessoa humana que justifica a inserção do Direito de Propriedade no âmbito dos direitos sociais, artigo 18.º, n.º 1 da CRP, que pela revisão da CRP em 1976, o direito de propriedade passou a ser parte integrante destes direitos.

³ M. AFONSO VAZ, *“Lei e Reserva de Lei. A Causa da Lei na Constituição Portuguesa de 1976”*, 2.ª Ed., Porto, Coimbra Editora, 2013, Pág. 298, refere que pela natureza análoga que comporta, tem aplicabilidade direta, e que os cidadãos são diretos destinatários.

⁴ FERNANDO ALVES CORREIA, *“Manual de Direito do Urbanismo”*, Vol. I, 4ª Ed., Almedina, Coimbra, 2008, Pág. 807 a 809 e autores aí citados.

direitos de uso, fruição e disposição das coisas que lhe pertencem, dentro dos limites da lei e com observância das restrições por ela impostas.”. Prescreve ainda o artigo 1308.º, que “ninguém pode ser privado, no todo ou em parte do seu direito de propriedade senão nos casos fixados na lei”.

Destes preceitos do Direito Civil, é possível afirmar que embora garantido constitucionalmente, *a plena in re potestas*, está submetida a uma imposição da lei: esta *“poderá restringir os direitos, liberdades e garantias, nos casos previstos na Constituição, e estas restrições devem limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos”*⁵. Bem como é partilhado por J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, como veremos.

Assim, como entende RUI MEDEIROS, a constituição prevê que este direito seja restringido, desde que por razões de interesse público e que se efetue por intermédio de procedimento justo e inclua, para o lesado, a devida compensação.⁶

O conceito do Direito de Propriedade é dinâmico, tendo sofrido algumas alterações ao longo dos tempos, devidos aos avanços tecnológicos, que geraram cada vez mais desafios ao ser humano que, enquanto titular, pretende o máximo proveito dos seus bens, o que nem sempre está em conformidade com o interesse público. O que torna necessário colmatar a falha na proteção de interesses públicos e na satisfação das necessidades da coletividade, para fazer frente aos conflitos que se geravam entre os dois domínios, através de uma intervenção estadual.

No decurso do tempo, a propriedade foi sendo vista de forma diversa. Uns entendiam que o seu uso pelos proprietários era livre, posição que remonta aos Romanos que viam o direito de propriedade como um direito absoluto, sem limites, tal como se elenca na obra de ANTÓNIO PEREIRA DA COSTA⁷. Outros entendiam que a propriedade pertencia à coletividade, pelo que estava afeta ao bem-estar de todos.

Foi com base nesta posição que se criaram restrições e limites ao direito de

⁵ Artigo 18.º, n.º 2 da CRP.

⁶ JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *“Constituição da República Portuguesa Anotada – Tomo I”*, Ob., Cit., Pág. 1262.

⁷ ANTÓNIO PEREIRA DA COSTA, *“Servidões Administrativas: Outras Restrições de Utilidade Pública”*, ELCLA Porto, Porto, 1992, Pág. 10 e 11, entendimento trazido por este autor, em que o proprietário goza de poderes, tal como a clássica tripartição de “jus utendi, jus fruendi e jus abutendi”, que podem ser gozados de modo pleno e exclusivo, configurando-se ao direito individualista visto no direito romano.

propriedade, em detrimento da utilidade pública de outros bens.

O nosso ordenamento jurídico estabelece limites materiais ao direito de propriedade como se prevê no artigo 1344.º do CC, limitações que não irão atingir a capacidade jurídica do titular, ficando limitado por imposição da lei, a capacidade de exercício, de gozo, ou seja, são restritivas, por comprimirem um direito do titular que é visto como exclusivo⁸.

Desta forma as limitações ao direito de propriedade privada surgem, tal como defende a doutrina portuguesa, por interesses de ordem ou utilidade privada, ou por interesses de ordem ou utilidade pública. Fala-se, assim, de Servidões num sentido amplo, que existem a par de outras figuras similares que atuam e comprimem este direito real máximo.

No entendimento de J.P. MIRANDA DE SOUSA, M. AFONSO VAZ e J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA⁹, só se pode impor restrições que afetem o direito de propriedade que estejam previstas em normas gerais e abstratas, sem efeitos retroativos e com respeito pelo princípio da proporcionalidade, devendo tais restrições ser apenas as necessárias à obtenção do fim que ditou o seu estabelecimento. Tais normas que visam fixar limites devem estar expressamente previstas na CRP. Deverão constar da Lei da Assembleia da República ou Decreto-Lei do Governo com Autorização da AR ou de Regulamento Independente de uma Autarquia Local com poderes expressamente concedidos por Lei ou por DL autorizado.

Para além destes casos previstos no artigo 62.º da CRP, existem outras restrições que, embora não expressas, são implícitas ao direito de propriedade, como se prevê na expressão deste artigo, “*nos termos da Constituição*”, em que os seus “*limites e restrições estão previstas e definidas noutros lugares da Constituição (e na lei, quando a Constituição*

⁸ Cfr., Ob., Cit., Pág. 13, citando a Obra de J. OLIVEIRA ASCENÇÃO, “*Direitos Reais*”, Lisboa, 1978, Pág. 158 e MARCELLO CAETANO, “*Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*”, 2ª Reimpressão, Coimbra, Almedina, 1996, Pág. 370.

⁹ J. P. MIRANDA DE SOUSA, no estudo “*Os Planos de Urbanização no Vigente Ordenamento Jurídico Português*”, inserto na publicação do INA, de 1989, subordinada ao título “*Direito do urbanismo*”, Pág. 363 que indica os pressupostos para a criação das restrições, resultantes dos Artigos 18.º, n.º 2 e 3 e 168.º, n.º 1, al. b), e r) e n.º 2, e 242.º da CRP, bem como M. AFONSO VAZ, “*Lei e reserva de Lei. A Causa da Lei na Constituição Portuguesa de 1976*”, 2ª Ed., Porto, Coimbra Editora, 2013, Pág. 345-365, J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, “*Constituição da República Portuguesa*”, Vol. I, 4ª Ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2007, Pág. 391- 393 e MARIA LÚCIA C.A. AMARAL PINTO CORREIA – “*Responsabilidade do Estado e Dever de Indemnizar do Legislador*”, Coimbra, Coimbra Editora, 1998, Pág. 543.

possa ela remeter ou quando se trate de revelar limitações constitucionalmente implícitas) por razões ambientais, de ordenamento territorial e urbanístico, económico, de segurança, de defesa nacional”¹⁰.

1.2 – CONCEITO ATUAL DAS SERVIDÕES ADMINISTRATIVAS

Sabendo que o conceito do Direito de Propriedade não é absoluto, uma vez que lhe podem estar afetas limitações quer de direito público, quer de direito privado, resta-nos referir as limitações de interesse público, que visam satisfazer necessidades da coletividade, sendo esta figura uma das exceções ao direito real de gozo.

As Servidões Administrativas são limitações de interesse público, sendo designadas como Servidões de Interesse Público, Públicas ou Dominiais, pela natureza jurídico-publicista que desempenham. Embora afetando os direitos dos particulares, de acordo com as palavras de ANTÓNIO PEREIRA DA COSTA, “*a servidão consiste num pati, no sofrer pelo proprietário da atividade da administração*”, que só se projetam quando previstas na lei.

A noção ou conceito que podemos obter para definir as Servidões Administrativas, resultam quer do Direito Civil quer do CE, com as devidas adaptações.

As Servidões Administrativas são uma categoria genérica, com características próprias e diversas dentro das restantes servidões que existem no mundo jurídico. Assentam numa relação entre dois bens: o prédio dominante, que é beneficiado com a servidão e prédio serviente, existindo uma submissão do prédio que serve com o prédio que beneficia¹¹.

No Direito Civil as Servidões Prediais são definidas no artigo 1543.º: “*servidão predial é o encargo imposto num prédio em proveito exclusivo de outro prédio pertencente a dono diferente; diz-se serviente o prédio sujeito à servidão e dominante o que dela beneficia.*”.

Contudo, como veremos de seguida e segundo alguma doutrina, as Servidões Administrativas, pelas suas características, não podem ser vistas desta forma: ainda que

¹⁰ J.J. GOMES CANOTILHO – “*Direito Constitucional e a Teoria da Constituição*”, 7.ª Ed., 13.ª Reimp., Coimbra, Almedina, 2003, Pág. 801 e J. C. VIEIRA DE ANDRADE, “*Os Direitos Fundamentais na Constituição de 1976*”, 5ª Ed., Coimbra, Almedina, 2012, Pág. 275.

¹¹ Posição defendida por J. OLIVEIRA ASCENÇÃO na obra de BERNARDO M. A. AZEVEDO, “*Servidão de Direito Público – Contributo para o seu Estudo*”, Coimbra, 2002, Pág. 101.

existam pontos comuns entre as servidões previstas no CC e as Servidões Administrativas, pelo facto de ambas se traduzirem num encargo imposto a um prédio (*um ius in re aliena*), assumem objetivos e efeitos diferentes quanto à finalidade a alcançar, daí ser uma noção que não se pode compatibilizar de todo com o conteúdo real das mesmas, merecendo assim uma melhor atenção.

Apesar da grande complexidade que as Servidões Administrativas apresentam, os autores delimitam este Instituto Jurídico de forma incerta. Nas palavras de A. MENEZES CORDEIRO¹², as Servidões Administrativas são vistas como uma afetação de direito público que se podem encontrar sujeitas a alguma ou algumas das utilidades proporcionadas por um prédio. Já MARCELLO CAETANO, expõe um conceito adotado pela maioria da doutrina, reconhecendo as Servidões Administrativas como um “*encargo imposto por disposição da lei sobre certo prédio em proveito da utilidade pública de uma coisa*”¹³.

De acordo com a doutrina, este Instituto Jurídico não se coaduna de todo com o conceito de Servidões Prediais, uma vez que poderão incidir sobre um bem, um imóvel ou uma coisa imóvel ou sobre um direito a eles inerentes, bem como pode incidir sobre uma coisa pública ou privada, até porque em maioria as servidões são instituídas sobre bens que não sejam de particulares, mas do domínio público.

Do mesmo modo, não é necessário que incida apenas e só, sobre dois prédios, podendo incidir apenas sobre um, tal como pertencer ao mesmo titular.

As Servidões Administrativas traduzem-se num “*encargo imposto sobre um imóvel em benefício de uma coisa, por virtude da utilidade pública desta.*”¹⁴ Deste modo impressivo, a Servidão Administrativa é um encargo que está afeto a um cumprimento primacial de interesses públicos concretos e não uma utilidade privada. As Servidões Administrativas são instituídas, imediatamente ou mediatamente pela lei, sendo que nem sempre a sua constituição dá lugar a uma justa indemnização pelo sacrifício imposto ao direito fundamental do particular, tal como iremos abordar.

De acordo com a obra de BERNARDO M. A. AZEVEDO, as limitações das

¹² A. MENEZES CORDEIRO, na sua Obra de “*Direitos Reais*”, mas citada na Obra de ANTÓNIO PEREIRA DA COSTA, “*Servidões...*”, Pág. 21.

¹³ MARCELLO CAETANO, “*Manual de Direito Administrativo*”, Vol. II, Almedina, Coimbra, 1986, Pág. 1052, citada na Obra de ANTÓNIO PEREIRA DA COSTA, Pág. 21 e 22.

¹⁴ Ob., Cit., Pág. 22.

Servidões Administrativas são, em especial, característica lançada pela doutrina francesa, entendendo que a servidão consiste, pelo seu lado passivo numa obrigação real pública ou *propter rem* e, pelo seu lado ativo um poder de gozo, do *usus* do prédio onerado pela servidão, que revertia em favor do público¹⁵, como entendem que corresponde a uma obrigação de cariz real que pesa sobre imóveis em razão da sua posição geográfica e da sua proximidade com bens afetos ao interesse público.

Emergindo como “*obrigações reais impostas com um fim de utilidade pública a certas pessoas titulares de direitos sobre certos imóveis determinados em função da sua localização*”. Neste seio é preponderante a denominação de Servidões Urbanísticas, devendo ser entendidas como “*todas as limitações, interdições e condições à utilização, ocupação e à transformação dos solos impostas pelas regras do urbanismo em nome do interesse geral*”, FERNANDO ALVES CORREIA.

Compreende-se, que este instituto deveria conter um regime geral inspirado nos princípios comuns, elencando a sua forma estrutural, como a sua constituição, critério de sujeição e da indemnização, a sua forma de pagamento, bem como um processo de fixação do quantum indemnizatório. Devendo haver uma disciplina unitária. Concordo com estes entendimentos, uma vez que as Servidões Administrativas correspondem a uma figura com características próprias.

1.3 – CARATERÍSTICAS E NATUREZA

Para um melhor alcance deste Instituto Jurídico deve-se, desde logo, delimitar as suas características de modo a proceder a uma distinção adequada face a outras figuras similares (que lhe são próximas), para que haja uma melhor distinção desta figura face à que consta do Direito Civil.

Pelas posições de diversos autores e pelas palavras de ANTÓNIO PEREIRA DA COSTA¹⁶, existem opiniões que variam relativamente à forma como estas resultam e se caracterizam, “de onde derivam, o que de lhes dá fundamento”, podendo caracterizá-las da seguinte forma:

¹⁵ BERNARDO M. A. AZEVEDO, “*Servidão de Direito Público...*” *ob., cit.*, Pág. 49 e ss da mesma.

¹⁶ *Ob., Cit.*, Pág. 16 e ss.

- i. **Legais ou de Ato Administrativo** – As servidões tanto podem resultar imediatamente da lei (ser por ela são impostas) como indiretamente da lei (embora a lei não as preveja expressamente, prevê a utilidade pública que as terão como objeto) resultando da prática de um ato administrativo que concretiza a lei.
- ii. **Utilidade Pública** – Traduz-se na aptidão que o bem tem para satisfazer um interesse comum, devendo ser criada no estritamente necessário, não alterando qualquer valor económico. A utilidade que desse bem se retira é que serve de causa para a sua constituição.
- iii. **Não Individualizadas** – Nem sempre o título que as constitui especifica ou individualiza o prédio serviente, é o caso das servidões militares.
- iv. **Incidência** - Não tem necessariamente de ser um bem imóvel considerado prédio, podendo o bem dominante e serviente, incidir relativamente a coisas imobilizadas, como passagem de linhas elétricas.
- v. **Propriedade da Coisa Dominante** – Poderá ser da pertença do domínio público ou privado do Estado, de uma pessoa coletiva pública ou de um particular.
- vi. **Bens com a mesma Titularidade** – Não tem como pressuposto ser de sujeitos diferentes, podendo a servidão incidir sobre um sujeito que seja titular dos dois prédios, serviente e dominante, que sobre o bem, faça recair um benefício e/ou encargo. Incidindo sobre coisas do mesmo sujeito (indivisibilidade subjacente).
- vii. **Irrenunciáveis** – Não se extinguem pelo não uso, enquanto se mantiver a utilidade pública da coisa dominante. Cessando apenas, pela desclassificação dos bens públicos, desaparecimento da função de utilidade pública para a qual foram criadas ou com a desafetação dos bens onerados.
- viii. **Permanente** – Embora possa haver servidões temporárias, por norma, têm carácter permanente, de duração indeterminada.
- ix. **Atipicidade** – Pelas suas finalidades, pode compreender-se a imposição destas no seio de utilidades eventuais ou futuras, sejam privadas ou públicas.
- x. **Inseparabilidade** – As Servidão Administrativas, quando constituídas sobre determinado

bem, não são suscetíveis de separação, continuando a ser eficazes e oponíveis perante terceiros, mesmo em caso de negócios jurídico-privados ou em venda judicial executiva, tal como se coaduna com o CE.

xi. **Indivisibilidade** – O facto de os bens poderem pertencer ao mesmo titular, não faz cessar a Servidão Administrativa, aquando de um negócio jurídico, em virtude da utilidade pública, que não pode ser impedida pelo novo titular, como assegurar a passagem do público nos terrenos.

1.4 – IDENTIFICAÇÃO DAS SERVIDÕES ADMINISTRATIVAS

Pelas características das Servidões Administrativas que já enunciamos, torna-se necessário classificá-las quanto à natureza e finalidade, uma vez que pela sua multiplicidade estas podem variar. Assim, dentro deste Instituto Jurídico podemos ter várias identificações¹⁷.

i. Quanto à Origem:

a) **Servidões Legais** – São aquelas que resultam imediatamente pela lei, **diretamente da lei**, impondo uma limitação pela existência de bens de interesse público contíguos aos bens de domínio público ou bens dos particulares. Não sendo necessário qualquer ato de vontade que as constitua. É o caso das servidões *non aedificandi* atribuídas por lei, no caso de proprietários confinantes com estradas ou caminhos municipais, Lei n.º 2110, 19 de agosto de 1961. E por isso, entendem que deveriam ser classificadas como uma servidão coativa, uma vez que onera determinados encargos aos prédios vizinhos.

b) **Servidões Voluntárias** – São aquelas que resultam mediamente pela lei, **indiretamente da lei**, embora não as imponha, prevê a sua constituição para que se imponham aos proprietários. Institui-se mediante **ato administrativo** por um órgão da administração de forma a concretizar a previsão legal, uma vez que já foram autorizadas por lei em abstrato, num momento anterior a este, mas que com a emissão do ato em

¹⁷ ANTÓNIO PEREIRA DA COSTA, “*Servidões Administrativas...*”, *ob., cit.*, Pág. 31 e ss.

procedimento administrativo, irá dar lugar à sua constituição¹⁸, como é o caso das servidões militares, em que ficam sujeitas as zonas confinantes com organizações ou instalações militares. No entanto, até à prática desse ato, o particular não está limitado, podendo o mesmo edificar sem restrições. Designadas como atos meramente administrativos.

ii. Quanto à Forma:

a) **Servidões Gerais** – Não se encontram previstas de forma expressa na lei, mas em geral, não delimitam ou especificam a forma das proibições, e para tal, busca-se os diplomas que lhe dão forma.

b) **Servidões Particulares** – São as previstas de forma específica, - o ato constitutivo que as faz surgir, especifica essas proibições, como no caso das servidões militares, há um decreto-lei que as constitui, que refere o que proíbe quanto à edificação.

iii. Quanto aos Efeitos:

a) **Servidões Permanentes** – São as que não se coadunam com um prazo, com um limite temporal do seu uso. O que significa que enquanto a servidão existir, jamais se poderá construir na zona que fica adstrita à edificação.

b) **Servidões Temporárias** – Existe um lapso de tempo fixado. Uma vez que se extinga essa utilidade que lhe deu origem, também se extingue a servidão e, assim, se restabelece o direito na íntegra de que o sujeito é titular, como no caso dos trabalhos em empreitadas, - uma vez concluída a empreitada de obras públicas, também se finda a Servidão Administrativa.

iv. Quanto ao Exercício:

a) **Servidões Positivas ou In Faciendo** – O titular está obrigado a praticar ações. É impelido ao particular do prédio serviente a prática de atos, como demolir, beneficiar

¹⁸ J. OLIVEIRA ASCENÇÃO, “Direitos Reais”, Lisboa 1978, Pág. 201-204, é a posição adotada pelo autor.

construções, entre outros.

b) *Servidões Negativas ou Non Facere* – Estas impõem sobre o titular do prédio serviente uma proibição, limitação. O proprietário fica impedido do uso das faculdades do direito que tem, como construir nas zonas proibidas, as ditas, *non aedificandi*.

v. Podendo ser também:

a) *Servidões Ativas ou In Faciendo* – São as que o proprietário do prédio serviente é obrigado a fazer, sob pena de a Administração intervir e ainda lhe impor as despesas que derivarem da sua atuação.

b) *Servidões Passivas ou In Patiendo* – São as que o prédio serviente sofre com as restrições mesmo que nada advenha por comportamento do mesmo, que é o caso dos postes telefónicos com a finalidade de comunicação.

CAPÍTULO II – SERVIDÕES ADMINISTRATIVAS COMO PROTEÇÃO DE BENS AFETOS À UTILIDADE PÚBLICA

1.1- BENS QUE A LEI CONSUBSTANCIA DO DOMÍNIO PÚBLICO

A Servidão Administrativa consiste num “*encargo imposto num prédio, mas em benefício ou proveito da utilidade pública de bens dominiais, quer estes possam corresponder à noção de prédio ou não (...)*”¹⁹. É um instituto que afeta o direito de propriedade por estar relacionada com a preservação, proteção de uma coisa pública, que pelo regime que as comporta, designa-se de dominialidade.

Assim, terá o legislador criado um conjunto de bens que possa defini-los como bens do domínio público, destinados ao máximo de utilidade que estas coisas possam proporcionar a todos para o seu uso direto e imediato do público. Pelos fins que o Estado prossegue, estes bens estão fora do comércio jurídico privado, sendo insuscetíveis de serem onerados ou apropriados, são classificados pelo seu regime especial, como inalienáveis, imprescritíveis, impenhoráveis e beneficiando de tutela.

Bens estes que são determinados de acordo com critérios, como o grau maior ou menor de satisfação das necessidades dos administrados, ficando o legislador ordinário numa zona mais livre para criar, conformar esses mesmos bens, como também poder lograr novos como sendo públicos, bem como a sua aplicação²⁰, traduz-se pela utilidade pública inerente que só num regime de propriedade pública consegue cabalmente desempenhar essas funções a que estão destinados, através de lei da AR ou pelo Governo, através de DL autorizado, tal como se encontra expresso na nossa CRP, artigo 165.º, n.º 1, al. v).

É necessário clarificar quais as coisas que correspondem ao interesse e utilidade pública do domínio do Estado, pela aptidão que os satisfazem. Podendo ser classificados como bens do domínio público ou do domínio privado do Estado, distinção essa que passaremos a evidenciar de seguida.

A nossa lei fundamental elenca os bens do domínio público:

¹⁹ MARCELLO CAETANO, “*Princípios Fundamentais ...*”, *ob., cit.*, Pág. 371.

²⁰ ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, “*O Domínio Público, o critério e o regime jurídico da dominialidade*”, 2005, Almedina, Coimbra, Pág. 120-121.

“1. a) *As águas territoriais com seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou flutuáveis, com os respectivos leitos; b) As camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário; c) Os jazigos minerais, as nascentes de águas mineromedicinais, as cavidades naturais subterrâneas existentes no subsolo, com exceção das rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção; d) As estradas; e) As linhas férreas nacionais; f) Outros bens como tal classificados por lei.*

2. A lei define quais os bens que integram o domínio público do Estado, o domínio público das regiões autónomas e o domínio público das autarquias locais, bem como o seu regime, condições de utilização e limites”²¹.

A própria lei estabelece que o domínio pertence aos entes territoriais, tanto relativamente aos bens referentes a uma população ou ao território. O mesmo define o artigo 14.º, 15.º 16.º e ss do RJPIP, referindo que os bens só são dominiais por consagração legal ou atos de afetação e classificação, resultando da sua natureza ou por vontade da Administração.

1.2– DOMÍNIO PÚBLICO DO ESTADO E DOMÍNIO PRIVADO DO ESTADO

Integram o Património do Estado, os bens do domínio público e bens do domínio privado. Em primeiro lugar, importa proceder à definição do Património do Estado, que tal como se descreve pelo Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de outubro, consistem num “*conjunto de bens do seu domínio público e privado, e dos direitos e obrigações com conteúdo económico de que o Estado é titular, como pessoa coletiva de direito público*”, citado do artigo 2.º do mesmo diploma. No entanto, a junção destes bens reveste-se na competência do Ministério das Finanças e do Plano, através da DGPE, que consiste num inventário dos bens delimitados conforme a lei.

Desse modo, partindo para a destrição, principiaremos com os bens do domínio público do Estado que esta lei enumera, embora não o sendo de forma taxativa, como, a) domínio hídrico, marítimo, fluvial e lacustre; b) domínio aéreo; c) domínio mineiro; d)

²¹ Artigo 84.º da CRP.

domínio de circulação as linhas férreas, as autoestradas e as estradas nacionais, incluindo portos artificiais e docas, os aeroportos e aeródromos; e) domínio militar; f) domínio monumental, cultural e artístico; g) os direitos públicos sobre imóveis privados classificados; h) as servidões administrativas e as restrições de utilidade pública ao direito de propriedade; i) quaisquer outros bens do Estado sujeitos por lei ao regime do domínio público. São alguns dos bens públicos conforme o artigo 4.º do diploma citado²².

Já os bens do domínio privado do Estado são os seguintes: a) os prédios rústicos e urbanos do Estado, e os direitos a eles inerentes; b) os direitos de arrendamento de que o Estado é titular como arrendatário; c) os bens móveis corpóreos, com exceção das coisas consumíveis e daquelas que, sem se destruírem imediatamente, se depreciam muito rapidamente nos termos a definir em instruções regulamentares; d) quaisquer outros direitos reais sobre coisas. Estes subdividem-se em bens do domínio privado disponível e indisponível, no sentido em que nem todos os bens estão sujeitos ao comércio jurídico, vistos como essenciais para o funcionamento dos serviços públicos. Bem como no artigo 7.º, n.º 2 do mesmo diploma, que estipula os bens indisponíveis do Estado.

1.3 – NATUREZA DAS SERVIDÕES ADMINISTRATIVAS COMO SALVAGUARDA DE BENS AFETOS À UTILIDADE PÚBLICA

As Servidões Administrativas pelas finalidades que têm, constituem-se para proteger e servir bens afetos ao interesse público, sendo de manifesta natureza real e permanente, pelo facto de imporem um encargo a uma determinada coisa, imóvel ou coisa imobilizada no seio das suas finalidades, que podem configurar no âmbito civilístico ou no domínio do direito público, enquanto for manifesta essa utilidade.

Pela função social e vinculação situacional que o direito de propriedade tem, veio justificar e fundamentar a prática de atos de autoridade com consequências ablativas ou limitativas desse direito na esfera patrimonial do particular onerado, estabelecendo determinadas obrigações, limitações que pode conferir ao proprietário obrigações de *facere*

²² ANTÓNIO CARVALHO MARTINS, “*Caminhos Públicos e Atravessadouros*”, 3ª Ed., Coimbra, 1999, Pág. 33-34.

ou um *pati*.²³ Ainda que as Servidões Administrativas não se destinem sempre e apenas a proteger bens do domínio publico ou privado do Estado, as que são constituídas para proteger estes bens assumem particular relevo tendo em conta os interesses públicos que estes bens prosseguem.

²³ FERNANDA PAULA M. OLIVEIRA e DULCE LOPES – *Parecer Inédito*, Coimbra, 2019, Pág. 13 a 17.

CAPÍTULO III - PRINCÍPIOS ORIENTADORES DAS SERVIDÕES ADMINISTRATIVAS

As Servidões Administrativas pelas características, natureza e finalidades que assumem, são efetivamente, um instrumento jurídico de direito público, no que toca a introduzir restrições à capacidade de utilização de bens próprios. Desse modo, essas imposições devem estar ancoradas primordialmente em motivos de interesse público, que deverão ser legítimos.

As Servidões Administrativas traduzem-se numa medida coerente aquando da aplicação de limitações que impendem sobre direitos, liberdades e garantias dos particulares, sendo que a atuação da Administração, enquanto Poder Público de autoridade na intromissão da esfera jurídica do particular não deverá ser feita de forma arbitrária, deve prosseguir o interesse público no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos nos termos do artigo 266.º, n.º 1 da CRP, bem como as restrições que resultam diretamente pela lei, devendo respeitar princípios conformadores, na medida do necessário, sob pena de ilegitimidade.

Desse modo os princípios que a doutrina consigna como conformadores deste Instituto Jurídico são os Seguintes:

I. Princípio da Proporcionalidade – Este princípio deverá dar-se como respeitado, uma vez que é estruturante, aquando da aplicação de restrições aos direitos, liberdades e garantias. Como se encontra plasmado no artigo 7.º/2 do CPA, 18.º/2 e 266.º/2 da CRP e 3.º/1 do CE, artigos que estipulam que as decisões da Administração devem ser adequadas e proporcionais para atingir os seus fins, quando afetem a posição dos particulares. Princípio, designado de *proibição de excesso*, desdobrando-se em: (i) *Princípio da adequação* – idoneidade, as medidas devem ser adequadas ao fim visado; (ii) *exigibilidade* – necessário, indispensabilidade. As medidas restritivas impostas ao direito devem ser necessárias, respeitando a sua dimensão *material, espacial, temporal e instrumental*, na medida em que a restrição deve ser estritamente justificada para os interesses públicos a que se destina, bem como recorrer-se deste meio menos lesivo,

quando suficiente para acautelar esses interesses; (iii) *proporcionalidade em sentido estrito* – as medidas e os fins devem enquadrar-se numa justa medida para que não sejam excessivos, relativamente aos fins obtidos, posição de J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA²⁴.

II. Princípio do Mínimo Prejuízo – Princípio que deverá ser respeitado, aquando da constituição de uma Servidão Administrativa, em permitir aos proprietários dos prédios servientes a sua normal utilização do todo ou de parte do bem. Se, pela imposição da servidão diminuir o seu valor e utilização, haverá, nesse caso, uma violação da igualdade, o que efetivamente dará azo a uma indemnização pelo sacrifício injustificado, posição de MARCELLO CAETANO²⁵.

III. Princípio da Igualdade – Trata-se de um princípio estruturante, com relevância no âmbito da justa indemnização, no sentido em que a Administração, deverá tratar e assegurar o tratamento igual de todos perante a lei e através da lei, vedando o arbítrio e a consagração de desigualdades, como medidas administrativas coativas desiguais na esfera jurídica dos sujeitos, bem como compensar os sacrifícios suportados, que sejam violadores da igualdade de encargos públicos, artigo 22.º da CRP. Afere-se pela não privação de certos particulares de bens ou de direitos para benefício de outros, entendimentos de J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, JOSÉ OSVALDO GOMES²⁶.

²⁴ J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, ob., cit., Pág. 392-393, dos mesmos autores, 3ª Ed., Pág. 152.

²⁵ MARCELLO CAETANO, “Princípios Fundamentais ...”, ob., cit., Pág. 371.

²⁶ J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, “Constituição da República Portuguesa anotada”, Ob., cit., Pág. 129-130 e JOSÉ OSVALDO GOMES, “Expropriação por Utilidade Pública”, Lisboa, Texto Editora, 1997, Pág. 114-116.

CAPÍTULO IV – MULTIPLICIDADE DE SERVIDÕES ADMINISTRATIVAS

1.1- SERVIDÕES ADMINISTRATIVAS E INTERESSES SUBJACENTES

As Servidões Administrativas são restrições criadas sobre direitos privados e não é sem razão imperiosa que são instituídas, pois têm como finalidade proteger os bens afetos a finalidades públicas, podendo incidir sobre bens que o legislador mencionou como de domínio público, e que a nossa lei fundamental se fez valer no artigo 84.º, quer seja de ordem urbanística, territorial, ambiental, cultural, paisagística, arqueológica, social e afins, bem como os bens de propriedade privada dos particulares.

Daí a existência de inúmeras servidões. Assim, a título exemplificativo, merecem salvaguarda bens como estradas e caminhos municipais, rede elétrica, albufeiras, aeroportos e aeródromos, a rede ferroviária, faróis e outros sinais marítimos, imóveis classificados, edifícios escolares, domínio público hídrico, as águas minerais naturais, as captações de água subterrânea para o abastecimento público, gasodutos e oleodutos, entre outros ²⁷.

Estas limitações são um direito real administrativo, que pela forma que revestem e pelo regime que lhes é aplicado, prevalecem sobre todas as restrições do uso do solo, por serem menos lesivas quer para os particulares, quer para a Administração, tal como podemos retirar do artigo 34.º, n.º 3 da LBGPPSOTU segundo o qual *“a expropriação só pode ter lugar quando a constituição de uma servidão de direito administrativo ou outros meios menos lesivos não seja suficiente para assegurar a prossecução das finalidades de interesse público em causa”*, traduz-se na excecionalidade e subsidiariedade, para aplicação de outros institutos mais gravosos, quando este, por si só, não seja suficiente para assegurar a sua finalidade primacial.

Pela multiplicidade de bens que são revestidos de interesse público, faz corresponder a uma diversidade de regimes, não sendo de todo um regime uniforme das Servidões Administrativas. Existindo um vasto conjunto de diplomas que as regem e, que nomeadamente, é semelhante dentro de cada uma das existentes. Portanto, este Instituto Jurídico é de uma complexa jurisdição e interpretação.

²⁷ DGOTDU – *“Servidões e Restrições de Utilidade Pública”*, Lisboa, 2011, elenca as várias servidões administrativas no nosso ordenamento jurídico e seus regimes.

1.2- BREVE REFRÊNCIA DAS SERVIDÕES ADMINISTRATIVAS DE ESTRADAS E CAMINHOS MUNICIPAIS

Analisando de forma breve este tipo de Servidões Administrativas, elas consistem em servidões *non aedificandi*²⁸, são impostas pela lei, ditas gerais, com caráter permanente, negativas e passivas. Por imporem uma vasta variedade de limitações quando haja prédios contíguos com Estradas ou Caminhos Municipais, uma vez que incidem sobre bens do domínio público, afetos a um interesse coletivo.

Têm por função proteger as vias, de modo a garantir e assegurar a visibilidade da circulação. Destinam-se a viabilizar futuros alargamentos das vias, bem como obras de beneficiação. Regem-se pela Lei n.º 21.110, de 10 de agosto de 1961, que aprova o Regulamento Geral das Estradas e Caminhos Municipais.

Uma das entidades que fica adstrita (deve respeitar) estas servidões é a Câmara Municipal. Sendo este órgão competente para emissão de licenças, aquando de obras de construção, reparação ou outros trabalhos, sempre que estejam em causa terrenos junto às Estradas e Caminhos Municipais.

São admitidas pelo artigo 58.º e ss, construções que se encontrem previstas, que sejam simples, que tenham condições especiais de acordo com os regulamentos municipais, vedações e obras de ampliação, desde que dentro dos limites das faixas de respeito. Estando estas sujeitas a licenciamento municipal, quanto a determinadas atividades, artigos 79.º e ss do mesmo diploma.

- Não é permitido, estabelecimentos, instalações ou equipamentos a menos de 50m ou a 30m das estradas e vias municipais, que possam causar prejuízos e perigo, conforme artigo 48.º e ss;

- O acesso por serventias, devem ser licenciados, o mesmo acontece para a execução de trabalhos, artigo 43.º;

- Não é permitido dirigir águas pluviais ou de rega, salvo configuração natural do terreno para as valetas das vias municipais, nos termos do artigo 44.º e 46.º do mesmo diploma.

²⁸ Situação semelhante, verificada no Ac., TCA-Norte, Proc. n.º 01024/07.2BEPRT, de 18 de março de 2016.

- É proibido a colocação de apoios quanto a linhas de telecomunicação e de energia elétrica, bem como o seu atravessamento e obras de construção, que a contar do nível do pavimento seja inferior a 5m, artigos 54.º, 57.º e ss.

- Os proprietários de terrenos confinantes com este bem, têm a obrigatoriedade de demolir, total ou parcialmente, beneficiar as construções que ameacem ruir, como cortar, remover obstáculos que possam obstruir a zona da via municipal, artigo 71.º, bem como deverão zelar pelo asseio dos seus terrenos, de modo a não gerar perigo para o trânsito e assim garantir a sua segurança.

1.3- BREVE REFERÊNCIA DAS SERVIDÕES ADMINISTRATIVAS DE LINHAS ELÉTRICAS

Como referido, atentarei a este tipo de Servidões Administrativas, devido à sua relevância e utilidade, bem como por ser uma limitação complexa, leva recorrentemente a ações perante os nossos tribunais.

A utilidade pública que as Redes Elétricas de Serviço Público (RESP) desencadeiam no que toca à produção, distribuição, transporte e comercialização de eletricidade, que por razões de segurança, proteção da comunidade e de bens materiais, dão origem à imposição de Servidões Administrativas, no sentido de proteger e estabelecer essas infraestruturas, devendo garantir a segurança aquando das suas instalações, não perturbando tanto as vias como a vida e bens dos particulares com a imposição.

As entidades com competência nesta matéria, diz respeito à DGEG, DRMEI e ERSE.

O regime destas servidões, faz-se por proposta dos primeiros, sendo apresentado e aprovado pelos segundos.

Estas regem-se por diversos diplomas:

- DL n.º 29/2009, de 15/02 – Visa estipular as bases gerais e princípios orientadores do sistema elétrico, bem como toda a sua atividade, definindo as várias tensões (baixa, média, alta e muito alta) e distâncias (das estradas, solos, edifícios, árvores e obstáculos diversos). O regime de concessão no exercício da atividade de transporte e distribuição, conferindo direitos ao titular (Rede Nacional de Transporte e Eletricidade - RNT),

atribuindo-lhe competências para utilizar e solicitar a expropriação, impondo servidões que sejam necessárias ao estabelecimento de instalações elétricas, após a provação de projetos das mesmas pelos DGEG, bem como nos casos, da RND, de distribuição quanto às tensões. Só o poderão fazer após a aprovação de licenciamento pela respetiva entidade, plasmado no DL n.º 172/2006, de 23/08, sendo que cabe às concessionárias o ressarcimento na decorrência das suas instalações²⁹.

O licenciamento corresponde a um processo, projeto de estudo ambiental por uma entidade independente, seguindo para a DGEG, no sentido de aprovar, após consulta pública, nos órgãos de comunicação e editais fixados em lugares para o efeito, com o objetivo à sua participação.

Após tal ato, a constituição destas servidões impõe que aos proprietários dos terrenos, que tenham ficado limitados, concedam a sua entrada, como o atravessamento das linhas ou objetos necessários à sua implantação, desde postes, fios, apoios, suportes em muros ou telhados, canais ou condutas, entre outras. Devendo conceder a livre ocupação no seio da sua instalação pelo titular dominante, como obras, reparações, não criando nada que possa perturbar as funções das mesmas para o efeito, nos termos dos artigos 51.º do DL n.º 43 335, de 19/10/1960 e pelo DL n.º 26 852, de 30/07/1936, que regem os deveres dos proprietários dos terrenos sujeitos ao atravessamento, algo conferido após a emissão da DUP, nos termos dos artigos 48.º a 52.º do DL n.º 43 335, bem como se defronta pelo artigo 1344.º do CC, n.º 1, inclusive o espaço aéreo, na área correspondente à superfície, diz respeito aos titulares, salvo desintegração desse domínio, por lei, já pelo n.º 2, o proprietário não pode proibir atos de terceiros, quando não haja interesse para tal.

Pelo que se afere nos artigos 42.º a 45.º do DL n.º 14.829, de 6/01/1928, estes materiais condutores das linhas, ao serem colocados, não podem gerar perturbação de modo a que os proprietários possam dispor livremente e com o mínimo prejuízo pela sua existência, sob pena de fiscalização, que no incumprimento, leva a processo criminal por desobediência.

No DL n.º 43 335, de 19/10/1960, que estabelece o regime da rede elétrica nacional, estipula nos artigos 37.º a 52.º, que os proprietários sujeitos à servidão serão indemnizados pelo concessionário ou proprietário das linhas, quando resulte uma redução de rendimento,

²⁹ Matéria enunciada no Ac., do TRG, Processo n.º 846/17.0T8BCL.G1, de 7 de junho de 2018.

diminuição da área ou de quaisquer prejuízos que daí advém. Acordo realizado entre as partes, que na sua falta, fixa-se por arbitragem designados por ambas, podendo haver recurso aos tribunais competentes. Se mesmo assim, não se fizer valer o seu pagamento poderá solicitar que o adquiram.

Poderá também, o mesmo solicitar a sua substituição quando devidamente necessário e que não resulte prejuízo à sua finalidade.

Desse modo, devido à sua frequência, é abundante a jurisprudência no que toca a este tipo de servidões, comumente, no que concerne ao Direito de Indemnização, assim, remeto para o caso do Ac. STJ, Processo n.º 421/10, de 03/07/2014, que a meu ver contem uma enorme importância no que toca a esta garantia, que será explanada nesse âmbito, no Capítulo VIII.

CAPÍTULO V – SERVIDÕES ADMINISTRATIVAS E FIGURAS AFINS

1- O SEU CONTEXTO RELATIVAMENTE A FIGURAS PRÓXIMAS

Pelas várias razões e finalidades que este Instituto Jurídico encerra, existe a necessidade de ter em conta outros Institutos Jurídicos, que têm uma fronteira muito ténue com ele, pela sua finalidade, objeto e aplicação.

Deve, assim, delimitar-se e distinguir-se estas figuras no que toca aos seus âmbitos, às garantias inerentes - direito à indemnização, uma vez que existem mais figuras para além deste Instituto que dão azo e são merecedoras de uma indemnização compensatória pela intromissão no direito de propriedade, uma vez que nem todas as figuras partilham dos mesmos efeitos extintivos, posição adotada por J. OLIVEIRA ASCENÇÃO.

1.1 – EXPROPRIAÇÃO

O Instituto Jurídico da Expropriação erradia do Estado de Direito Social, existindo uma forte ligação com o direito de propriedade bem como a nossa figura em estudo. Entre nós, implementou-se, em termos gerais, em 1982, tendo como objetivos atingir interesses e fins coletivos, embora pudesse interferir nos direitos dos particulares, que se deveu ao desenvolvimento das sociedades.

Assim, como se expressa por FERNANDO ALVES CORREIRA traduz-se numa *“mutilação ou privação (...) de algumas faculdades da propriedade”*³⁰, bem como, BERNARDO M. A. AZEVEDO, *“extinção, determinada pela autoridade do vínculo que liga determinados bens ao seu legítimo proprietário, mediante justa indemnização atribuída a este”*³¹.

Traduz-se numa figura lesiva no que toca à privação de um direito, que a faz integrar nos “Processo Reais Ablatórios”, pois esvazia o núcleo do conteúdo do direito de

³⁰ FERNANDO ALVES CORREIA, “As Garantias do Particular na Expropriação por Utilidade Pública”, Coimbra, 1982, Pág. 39 a 41.

³¹ Citação do Professor MARCELLO CAETANO no livro de FERNANDA PAULA M. OLIVEIRA, “Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território – Estudos”, Vol. II, Almedina, 2012, Pág. 584.

propriedade, uma vez que o seu titular deixa de auferir da capacidade de gozo e de exercício, contrariamente à nossa figura. Apesar da expropriação, pelas suas características, se tratar de uma figura lesiva (de forma semelhante às Servidões Administrativas), é-o num sentido intermédio e em relação às limitações impostas ao direito de propriedade. Por isso, devem ser ressarcitórias, através de justa indemnização, nos termos dos artigos 1.º do CE e 62.º da CRP.

Através desta interpretação, é possível retirar dois sentidos³².

a) A Expropriação em sentido *clássico* ou *tradicional* (*integra o domínio histórico-jurídico*) consiste numa “*privação ou subtração de um direito e a sua apropriação por um sujeito diferente para a realização de um fim público*”. Existe uma relação tripolar. Implica um momento privativo e um momento apropriativo de um direito. É definida como uma “*privação, por via administrativa e por razões de utilidade pública, perpétua e completa da propriedade de imóveis mediante o pagamento de indemnização*”³³. Também a doutrina entende que se impõe a um particular a cessão de um direito.

b) A Expropriação em sentido de *sacrifício* ou em sentido *amplo*, consiste na destruição de uma posição jurídica garantida como propriedade pela CRP, daí fazer cair uma justa indemnização. Sintetiza o direito de indemnização neste conceito de sacrifício, como valor, uma vez que o particular sacrifica um direito fundamental, através da ação do Estado em detrimento de um interesse público. Conceitos trazidos por FERNANDO ALVES CORREIA e FERNANDA PAULA OLIVEIRA.³⁴

As **expropriações** incidem sobre quaisquer direitos privados de carácter patrimonial, seja bens móveis ou imóveis, sejam direitos a eles inerentes, como direitos reais de gozo ou direitos de crédito. Desse modo, tudo o que onerar sobre esses bens é extinto aquando do ato expropriativo, mediante uma recompensa algo que decorre do artigo 1.º e 6.º, n.º 1 do CE, e é garantido pela lei, além destes preceitos pelos artigos 1308.º e 1310.º do CC, no que

³² FERNANDO ALVES CORREIA, “*Indemnização pelo sacrifício: contributo para o esclarecimento do seu sentido e alcance*”, Revista de Legislação e Jurisprudência, Ano 140.º, N.º 3966, Pág. 156 e ss.

³³ ANTÓNIO PEREIRA DA COSTA, “*Servidões Administrativas...*”, ob., cit., Pág. 23.

³⁴ FERNANDA PAULA M. OLIVEIRA, “*Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*”, 3.ª Ed., AEDREL, 2019, Pág. 177-178; FERNANDO ALVES CORREIA, “*Manual de Direito do Urbanismo*”, Vol. II, Almedina, Coimbra, 2010, Pág. 178 e MARCELLO CAETANO, “*Direito do Urbanismo*”, 10ª Ed., Almedina, Coimbra, 1990.

toca à privação bem como à garantia da mesma. E isto ocorre por serem cada vez mais as necessidades coletivas que levam o Estado a intervir na esfera do particular, impondo mais restrições³⁵.

No decorrer do exposto, resulta do artigo 62.º, n.º 2 da CRP, bem como do CE, que a admissibilidade do ato expropriativo deve obedecer, tal como as Servidões Administrativas, com as devidas adaptações, aos *princípios da legalidade*, (artigo 10.º, n.º 1, 13.º n.º 1 e 17.º, n.º 3 do CE), *da justiça, igualdade, proporcionalidade (adequação³⁶ e necessidade), imparcialidade, boa fé e da indemnização*, visa “(...) *reconstruir, em termos de valor, a posição de proprietário que o expropriado detinha (...)*”³⁷. Deste artigo bem como o artigo 23.º e ss do CE, traduz-se numa ideia de justiça. Destes princípios enumerados no artigo 2.º deste diploma, compete às entidades expropriantes o respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos expropriados e demais interessados, tal como estas deverão *prosseguir o interesse público*, artigo 266.º, n.º 1 da CRP e artigo 4.º do CPA, bem como a posição adotada por J. J. GOMES CANOTILHO³⁸. Deverá respeitar todos estes pressupostos sob pena de ilegitimidade.

Para que se faça uso deste instituto, existe dois tipos de procedimentos, - o **Administrativo**, artigo 11.º, conducente à resolução da DUP³⁹, um ato de autoridade administrativo, que leva ao momento expropriativo por parte da entidade, devendo a mesma ser expressamente fundamentada, uma vez que produz efeitos externos⁴⁰. O procedimento **Judicial**, ocorre quando não haja acordo entre o particular, os interessados e a administração quanto ao bem a expropriar ou quanto ao valor a indemnizar, decorre dos artigos 33.º, 36.º, 37.º e ss do CE, devendo ser resolvido por arbitragem, sendo recorrível, nos termos do artigo 51.º e ss do mesmo diploma.

³⁵ FERNANDO ALVES CORREIA, “*As Garantias ...*”, *ob., cit.*, Pág. 77.

³⁶ Artigo 110.º do DL n.º 380/99, de 22 de setembro, RJGT.

³⁷ FERNANDA PAULA M. OLIVEIRA, “*Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território...*”, *ob., cit.*, 2012, Pág. 590.

³⁸ J.J. GOMES CANOTILHO, “*O Problema da Responsabilidade do Estado por Atos Lícitos*”, Coimbra, 1974, Pág. 327-328, citação do livro de FERNANDA PAULA M. OLIVEIRA, “*Direito do Urbanismo ...*”, *ob., cit.*, Pág. 587.

³⁹ Artigo 14.º do CE, A Resolução de Expropriar é da competência do ministro cujo departamento compete apreciação final ou da competência da assembleia municipal.

⁴⁰ FERANDA PAULA M. OLIVEIRA, *Ob., Cit.*, Pág. 184;

Pela decorrência da lei, estes procedimentos serão instituídos, aquando da falta de acordo quanto ao bem a expropriar pelos sujeitos, quando não seja possível a **Aquisição pela via do Direito Privado**, de forma amigável⁴¹, sendo este procedimento por excelência a atuar antes de qualquer outro, salvo quando esta via seja materialmente impossível, artigo 15.º. Antes da constituição da expropriação deverá proceder-se à notificação e à audiência prévia dos interessados, de modo a fazer-se valer o cumprimento da clareza e das formalidades, artigo 121.º do CPA. Posteriormente, procede-se ao pagamento da justa indemnização, uma vez que é um dos elementos constitutivos para que a mesma se realize.

Contudo, o montante a ser fixado, ficará na concordância das partes, podendo as mesmas serem fixadas em quantia pecuniária (de uma só vez), princípio-regra, ou em parte ser *in natura*, ou por prestações⁴², desde que devidamente acordado, artigos 67.º, n.º 1, 66.º n.º 2,3,5 e 69.º do CE.

Desse modo, os particulares têm várias salvaguardas, garantias que são de carácter geral como: (i) *Direito à Impugnação contenciosa com fundamento na sua ilegalidade*; (ii) *Direito de Caducidade da DUP*, no prazo de 1 ano; (iii) *Direito de Reversão* – tal como decorre no preceito no artigo 5.º do CE, se a causa que deu origem ao motivo de expropriar um bem de domínio privado em proveito público desaparecer, dará azo ao particular de reaver o bem que outrora era da sua propriedade, tendo um prazo de 3 anos a contar da ocorrência do facto que originou a expropriação, como por exemplo, a utilização do bem para um fim diverso do que estava determinado. (iv) *Direito à Justa Indemnização* – compensação pelo sacrifício suportado pelo expropriado e garantindo o *princípio da igualdade*, ficando a cargo da entidade que dela beneficia. Compensação essa que terá como critério, o valor de mercado do bem, tal como retrata no artigo 25.º do CE⁴³, valor em que o sujeito assim o desejar, possa adquirir outro bem da mesma natureza ou aplicá-lo a outro fim⁴⁴.

⁴¹ FERNANDA PAULA M. OLIVEIRA, “*Direito do Urbanismo ...*”, *ob., cit.*, Pág. 197;

⁴² FERNANDO ALVES CORREIA, “*Formas de Pagamento da Indemnização na Expropriação por Utilidade Pública*”, Coimbra, 1991, Pág. 21 a 56.

⁴³ Pela FERNANDA PAULA M. OLIVEIRA, “*Direito do Urbanismo. Do Planeamento ...*”, *ob., cit.*, Pág. 202-203;

⁴⁴ FERNANDO ALVES CORREIA, “*Formas de Pagamento ...*”, *ob., cit.*, Pág. 22.

Sentidos trazidos por FERNANDO ALVES CORREIA⁴⁵, e por MARCELLO CAETANO, “(...) considerando a conveniência de utilizar determinados bens imóveis em um fim específico de utilidade pública, extingue os direitos subjetivos constituídos sobre eles e determina a sua transferência definitiva para o património da pessoa cujo cargo esteja a prossecução desse fim, cabendo a esta pagar ao titular dos direitos extintos uma indemnização compensatória”⁴⁶.

Resulta do referido que as Expropriações correspondem a uma atuação singular da Administração pela qual há um despojamento, uma destruição total ou parcial do conteúdo positivo do direito⁴⁷. Já nas **Servidões Administrativas** tal não se verifica, os proprietários não ficam despojados do seu direito: aquando da sua extinção, o proprietário volta a fruir do seu direito de modo pleno. Ocorre por força da elasticidade do direito real máximo e pelas características que compõe este instituto.

Neste seguimento, manifesto o meu entendimento diverso, relativamente à aplicação dos Processos Reais Ablatórios (já abordados) às Servidões Administrativas. Uma vez que pelas características destes dois institutos serem em parte, opostos. É verdade que as Servidões Administrativas podem “retirar” faculdades do direito de propriedade privada (assumindo-as como verdadeiras expropriações de sacrifício), no entanto, não esvaziam todo o núcleo do conteúdo do direito que o sujeito onerado é titular, contrariamente ao que acontece com as expropriações.

Elucido alguns pontos entre ambas as figuras que servem de apoio ao meu entendimento como: têm alicerces constitucionais, o princípio da igualdade perante encargos públicos e o princípio do Estado de Direito, no entanto, a segunda figura assenta no princípio da justa indemnização (é um pressuposto de validade para a sua constituição), enquanto que o nosso instituto alvo de estudo, apenas terá por objeto uma indemnização, aquando do ato impositivo de encargo que seja gerador de danos normais e especiais (insere-se numa das modalidades da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades

⁴⁵ FERNANDO ALVES CORREIA, “As Garantias ...”, *ob. Cit.*, Pág. 127 e 129, e “O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade” Coimbra, 2001, cit., Pág. 528.

⁴⁶ MARCELLO CAETANO, “Manual de Direito ...”, *ob., cit.*, Pág. 1020.

⁴⁷ ANTÓNIO PEREIRA DA COSTA, “Servidões Administrativas ...”, *ob., cit.*, Pág. 26.

Públicas – Indemnização pelo Sacrifício⁴⁸).

Assim, no que toca ao sentido do teor da palavra, se existir uma interpretação ampla, geral do conceito “ablatório”, será de integrar as Servidões, no entanto, existindo uma interpretação mais restrita, que visa subtrair de todo um direito, a nossa figura não deveria integrar estes processos reais, pois não é uma figura lesiva ou severa como é as expropriações no que toca ao direito de propriedade dos particulares, sendo que estas são vistas num sentido intermédio em relação às limitações impostas a este direito⁴⁹.

1.2 – REQUISICÃO DE USO DE IMÓVEIS

Trata-se de um Instituto Jurídico, também designado por Requisição Civil, que se encontra previsto entre nós, desde 1974, DL n.º 637/74, de 20 de novembro, que só opera mediante indemnização, tal como se afere no artigo 1310.º do CC, “*havendo (...) requisição de bens, é sempre devida a indemnização adequada ao proprietário e aos titulares dos outros direitos reais afetados*”. Hoje está prevista no artigo 80.º e ss. Código das Expropriações.

É um ato administrativo, uma medida de carácter expropriativo, pelo qual o órgão competente impõe, sobre bens imóveis ou direitos a eles inerentes, prestações de serviços, que na veste de proprietário vai conceder o gozo temporário, sem perturbação do uso de quaisquer bens necessários à realização do interesse público⁵⁰, assegurando o funcionamento de serviços públicos.

Podemos tomar como exemplo, o contexto epidemiológico que vivemos, causado pelo vírus Covid-19, em que é suscetível de ser imposto, face à situação grave e iminente, a requisição de uso de imóveis. Não poderá exceder um ano, concedido à entidade beneficiária da requisição e mediante pagamento, que deverá ser calculado conforme o prejuízo que o titular sofra em virtude da requisição, preceito do artigo 80.º e ss do CE. Instrumento usado para fazer face a situações urgentes de grave perturbação pública e que, durante esse período privam completamente de forma total ou parcial o proprietário do uso do seu bem. No fim

⁴⁸ FERNANDO ALVES CORREIA, “*Indemnização pelo sacrificio: contributo para o esclarecimento do seu sentido e alcance*”, Revista de Legislação e Jurisprudência, Ano 140.º, N.º 3966, Pág. 159-160.

⁴⁹ BERNARDO M. A. AZEVEDO, “*Servidão de Direito Público ...*”, ob., cit., Pág. 13-20.

⁵⁰ ANTÓNIO PEREIRA DA COSTA, “*Servidões Administrativas ...*”, Ob. Cit. Pág. 26 e ss.

da sua utilização deverá ser restituída tal como se encontrava à data da sua constituição. Sendo um instituto bem mais severo do que as servidões, uma vez que priva o proprietário completamente.

Este Instituto Jurídico só se desencadeia através de uma Resolução do Conselho de Ministros, da qual deve constar o objeto, o montante indemnizatório, a duração, a finalidade e a entidade que ficará responsável pelo pagamento da indemnização ao particular. Sendo o montante fixado por meio de acordo das partes, caso contrário é fixado pelo ministro do sector alvo da requisição, não havendo acordo é suscetível de ser impugnado perante os tribunais administrativos nos termos da lei.

1.3 – OCUPAÇÃO TEMPORÁRIA DE BENS

Trata-se de uma figura que utiliza de forma transitória e provisória imóveis dos particulares, para a execução de obras, serviços ou atividades públicas ou de interesse público como o depósito de máquinas ou construção de barracões destinados à instalação de escritórios, entre outros, como é o caso de serviços hidráulicos, serviços de abastecimento⁵¹, calamidade pública, que durante esse período privam de forma total ou parcial o proprietário do uso do seu bem.

Têm um caráter efémero ao contrário das Servidões Administrativas, que se traduz numa *servitus causa perpetua esse debet*.

Este Instituto Jurídico pela função que desempenha também dá lugar a uma recompensa pelo sacrifício imposto ao proprietário, no entanto, só em caso dos imóveis sofrerem uma diminuição efetiva no seu valor real ou no rendimento é que dará azo a uma compensação, o que emprega uma característica de severidade.

GARRIDO FALLA⁵², entende que pelas suas características não se enquadra na nossa figura. Não tem caráter real, permanente, nem incide sobre bens móveis como nas

⁵¹ Decreto-Lei n.º 34/021, de 11 de outubro – “MOPC - Direção Geral dos Serviços Hidráulicos”, no preceito do artigo 5.º, atribui ao Governo pelo Ministério das Obras Públicas e das Comunicações a competência para a declaração de utilidade pública da Servidão Administrativa impostas aos terrenos necessários à execução e manutenção de infraestruturas.

⁵² F. GARRIDO FALLA, “Tratado de Derecho Administrativo”, Vol. II, 9ª Edição, Madrid, Tcnos, 1989, Pág. 208-214.

restantes figuras, assim como, não se exige o consentimento do proprietário para a Administração fazer posse do bem para utilidade pública.

Deste modo, reconheço que a intervenção do Estado no imóvel do proprietário deveria ser alvo de consentimento, embora não seja real, interfere com um direito fundamental que mesmo transitório, impede de usufruir. Bem como deverá existir uma recompensa, embora mínima, não se justificando apenas em caso de prejuízo ou diminuição do rendimento que o terreno possa sofrer. Isto, porque os encargos devem ser equilibrados e minimamente suportadas por todos os contribuintes, face aos que sacrificam um direito em prol da coletividade.

1.4 – RESTRIÇÕES DE UTILIDADE PÚBLICA

Uma figura que pode ser designada como limitações de direito público ou limitações administrativas ao direito de propriedade, que correspondem a encargos impostos sobre imóveis para a satisfação de interesses públicos abstratos, não corporizada na função de uma coisa, não tendo relação com outros bens, tal como define ANTÓNIO PEREIRA DA COSTA.

São similares à nossa figura de estudo por partilhar do mesmo objeto e interesse, o público. Esta, bem como as Servidões Administrativas, alcança importância no domínio do planeamento territorial, acabando por estar em harmonia com a Lei de Bases e com o RJIGT. Significa que aquando da elaboração de planos territoriais devem incluir e respeitar as Servidões e Restrições de Utilidade Pública.

Autores entendem que as restrições de utilidade pública, consistiriam em *“limitações permanentes impostas ao exercício do direito de propriedade, ou em poderes conferidos à Administração para serem utilizados eventualmente na realização dos seus fins”*⁵³. A limitação administrativa justifica-se por força da vizinhança ou da contiguidade do seu imóvel com o bem afeto à utilidade pública.

⁵³ MARCELLO CAETANO, *“Manual de Direito Administrativo...”*, Vol. II, ob., cit., Pág. 1050-1064.

1.5 – SERVIDÕES PREDIAIS

É uma figura que incide sempre sobre prédios, tal como é definido pela noção do artigo 1543.º do CC. As Servidões Prediais, destinam-se à satisfação de interesses privados e não para fins de utilidade pública. Esta servidão privada não tem como título constitutivo a lei, o que se traduz numa característica oposta à figura em estudo.

1.6 – SERVIDÕES PESSOAIS

Trata-se de um instrumento com duração ilimitada, corresponde a um encargo sobre um prédio a favor de determinadas pessoas, ao qual não é possível ter eficácia real, incitando numa relação obrigacional, em que uma pessoa confere o gozo ou o uso de uma coisa a outra, mas sem que esse direito lhe seja retirado do seu património. É um instrumento autónomo dos restantes, que embora à primeira vista se pareça com os direitos reais limitados, não têm de todo essa ligação, pelo facto de não existir prédio dominante, PIRES LIMA e ANTUNES VARELA⁵⁴. É uma figura não usada entre nós.

1.7 – USOS CÍVICOS

Segundo a doutrina italiana, estes Usos Cívicos têm como característica serem residuais, na medida em que se irá impor um encargo sobre um bem, no que respeita à sua utilização, ao “*frui*”, daí se poder extrair os proveitos, os frutos que o mesmo possa oferecer. Encaravam-no como um direito de uso, para satisfação da comunidade.

Hoje, no nosso sistema não tem grande relevância jurídica, ficando pela sua historicidade. É uma figura preceituada pelo direito germânico, vista como uma propriedade coletiva ou propriedade de mão comum, considerada como direitos reais parciários de natureza coletiva.

Pela obra de BERNARDO M. A. ALMEIDA, temos como exemplo os baldios, Decreto-Lei n.º 68/93, de 4 de setembro, que se trata de bens comunitários, pertencendo à

⁵⁴ PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, “*Código Civil Anotado*”, Vol. III, Coimbra, 1987, Pág. 567.

universitas- o universo de partes. Isto é, o bem pertence a todos, têm o pleno direito, pois a sua administração cabe às comunidades locais, palavras trazidas e citadas na obra do autor já mencionado, por CASALTA NABAIS⁵⁵. Especifica o diploma, que a titularidade preside às comunidades locais, de que são partes, os moradores de uma ou mais freguesias ou parte delas, embora não deixam de, na sua orientação, pertencer a entes públicos, às autarquias locais desse âmbito territorial, que os administram, tendo estes bens uma afetação especial: o aproveitamento direto pelos moradores dessa circunscrição⁵⁶.

Embora seja uma figura com uma utilidade inferior, deverá criar-se e definir-se uma base jurídica e normativa, uma vez que existe dominialidade cívica e que é emergente aos dias de hoje.

Devendo existir uma colaboração com a Administração, no sentido da elaboração de planos para disciplinar e programar a utilização desses bens de forma racional dos recursos efetivos e potenciais, artigos 7.º e 9.º do diploma citado.

Uma característica que em muito se equipara com o nosso instituto alvo de estudo, é pelo facto de presidir as características e princípios dos bens decorrentes, traduz-se pela indisponibilidade dos bens comunais, o mesmo se aplica para o direito comparado, como em Itália e França.

1.8 – SERVIDÕES CIVIS

As Servidões Civis já não são adotadas no nosso sistema com a mesma regularidade. Sendo impostas por lei, embora tenham de ser constituídas por qualquer um dos modos previsto na lei, nos termos do artigo 1547.º do CC.

1.9 – SERVIDÕES DE DIREITO PRIVADO

É uma figura que se coaduna com a nossa por uma característica comum: pelo facto de incidirem sobre um fundo dominante, o interesse. Embora as servidões de direito privado

⁵⁵ BERNARDO M. A. AZEVEDO, Ob. Cit., Pág. 91 e ss.

⁵⁶ A. BARBOSA DE MELO, “Anotação do Acórdão do STA, RDES, XIV, 1967, Pág. 337 a 349.

terem natureza jurídico-privada.

Pela sua natureza, a oneração dos bens não é feita conforme o direito comum. Apenas, em casos que ainda não estejam afetos à dominalidade, sendo que a sua aquisição não pode ser similar à do interesse público. Para que os bens privados possam ser adquiridos em favor de uma Servidão de Direito Privado, é necessário verificar a compatibilidade da afetação do bem ao uso e serviço público, sendo só é possível se for uma aferição positiva sobre esses bens. Caso não seja possível, poderá ser indenizado.

A nossa doutrina⁵⁷ entende que o domínio público, pela típica dimensão que desencadeia de insusceptibilidade, não terá como suporte a incidência de servidões reais, jurídico-privadas. A aquisição por esta via funda-se na carência de meios económicos que os privados terão de creditar para fazer rentabilizar, aproveitamento e exploração desses bens públicos. Quando haja uma desafetação de um bem que era considerado público e, por isso, levou à constituição da Servidão de Direito Público, ela transforma-se numa Servidão de Direito Privado.

1.10– SERVIDÕES DE USO PÚBLICO

É um Direito de natureza real e *sui generis*, de conteúdo limitado, em que apenas utilizam e movem esse objeto na medida do necessário para a satisfação de interesses da coletividade, sendo esta a sua titular (incidência subjetiva), incidindo sobre bens móveis ou imóveis, não havendo uma relação de fundo. Consiste numa cedência da propriedade de direitos jurídico-privados à fruição e utilização coletiva de manifesta utilidade pública (*incidência objetiva*), limitações que recaem sobre bens do domínio público ou do privado. Têm forte primazia pela doutrina italiana. Já no nosso ordenamento jurídico, trata-se de como uma figura incorporada nos usos cívicos, sendo uma figura híbrida.

Temos como exemplo, entre nós, os caminhos públicos e atravessadouros, integrados nos bens de domínio público, pela função de utilidade que desencadeiam.

Para que este tipo seja considerado como tal, no entender da doutrina, que terá de existir um uso direto e imediato pelo público de forma legítima e, não como pressuposto

⁵⁷ BERNARDO M. A. AZEVEDO, “*Servidão de Direito Público ...*”, Ob., cit., Pág. 99 e ss.

necessário, administrado por uma pessoa de direito público⁵⁸. No caso dos caminhos públicos, estes ligam caminhos entre si. Já o atravessadouro liga um imóvel por um caminho, um imóvel determinado.

É uma figura que se faz representar pelas autoridades administrativas locais, os Municípios. A estes órgãos exponenciais, representativos cabe a prática de atos de autoridade, conservação, por ser o seu titular efetivo do domínio público.

Relativamente a esta figura, é preciso aferir o modo de a adquirir, que pode ser por (1) usucapião; (2) *dicatio ad patriam*; (3) disposição de última vontade; (4) destinação do pai de família; e (5) de acordo entre o particular e a administração.

Segundo o autor BERNARDO M. A. AZEVEDO⁵⁹, a aquisição pela primeira via, dá-se de acordo com os pressupostos comuns para esta forma de aquisição, que tanto pode ser feito pela comunidade ou pela entidade representante, através de posse e atos conformadores em que demonstrem que existe uma posse pública, pacífica, o que leva a determinar, que podendo ser de um particular, está submetido à esfera do Governo⁶⁰, tem de existir um poder público, nem que seja tacitamente, para que essa utilização e ocupação, seja legítima. Já a segunda forma de aquisição, traduz-se numa expressão de vontade, diz respeito a um ato unilateral, mero facto jurídico de colocar à disposição do público uma coisa própria⁶¹, fazendo uso, enquanto se mantiver a sua utilidade não pode mais tarde o sujeito renunciar a essa disposição, deixando usufruir a coisa. Quando esta utilidade cessar, poderá retomar o domínio sobre a *res*. O proprietário é mero depositário do bem, embora dono.

Também é necessário elucidar os bens classificados como bens de património cultural, por serem bens que merecem uma forte tutela pelas diversas finalidades que desempenham. Nos termos da nossa Lei n.º 13/85, de 6 de julho, revogada pela Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro (Lei de Bases do Património Cultural Português), existem bens culturais materiais e imateriais, mas aqui falaremos apenas dos materiais⁶². No sentido em

⁵⁸ Pela obra de J. OLIVEIRA ASCENSÃO, faz a distinção entre “*Caminhos Públicos e Atravessadouros*”, Ano 123, Pág. 535 a 551, e J. F. NUNES BARATA, “*Caminhos Públicos*”, Vol. II, 2ª Ed., 1990, Pág. 201 a 204.

⁵⁹BERNARDO M. A. AZEVEDO, “*Servidão de Direito Público ...*”, Ob., Cit., Pág. 67.

⁶⁰ MARCELLO CAETANO, “*Manual ...*”, ob., cit., Pág. 922-925.

⁶¹ Ob., Cit., Pág. 70.

⁶² FERNANDO ALVES CORREIA, “*Propriedade de Bens Culturais – Restrições de Utilidade Pública, Expropriações e Servidões Administrativas*”, Lisboa, INA, 1996, Pág. 396 e ss. Importa elucidar através deste

que, sendo um bem classificado como cultural e, por sua vez de domínio público, deve ser cedido pelo proprietário o direito de visita e de acesso pelos membros da comunidade, pela sua utilidade, apelando à colaboração entre os proprietários e os entes administrativos, os organismos de poder público com atribuições no campo do património cultural, de modo a respeitar direitos, liberdades e garantias⁶³.

São bens em que a utilidade é prestada pelo domínio privado, por meio de um bem alheio e não público, mas que pelo facto de o público usufruir, passa a ser aplicado o regime da dominialidade. É um instituto em que o bem público é alcançado de forma imediata e direta por uma coletividade não determinada, personificada de um bem privado, enquanto que, nas Servidões Administrativas, o fim alcança-se pela via do bem dominial. Embora se trate de um bem privado, tem uma função instrumental dominial.

Após a exposição destas figuras, chegámos à conclusão de que as Servidões Administrativas abarcam várias características comuns a outros institutos comportando uma fronteira muito ténue, sendo indispensável proceder às devidas diferenciações

Desse modo, as Servidões Administrativas como já partilhado anteriormente, no ponto 1.3 do Capítulo III, são claramente, uma figura com características próprias.

autor, que os bens imateriais correspondem em geral, “*obras do engenho humano*”, como “*criações literárias, musicais, tradições culturais, entendidas enquanto tais e não enquanto identificadas nas coisas*”, já as materiais “*são coisas, entendidas como porções do mundo real*”.

⁶³ J. CASALTA NABAIS, “*Noção do Âmbito do Direito do Património Cultural*”, CEDOUA, 2, 2000, Pág. 22, citado na obra de BERNARDO M. A. AZEVEDO, Ob., Cit., Pág. 84.

CAPÍTULO VI – CONSTITUIÇÃO E REGIME DAS SERVIDÕES

ADMINISTRATIVAS

1- O MODO COMO AS SERVIDÕES ADMINISTRATIVAS SE CONSTITUEM

As Servidões Administrativas constituem-se por vários modos, designados por Título Constitutivo. Diz respeito à forma, à origem em que se constitui a servidão.

Cada uma das Servidões Administrativas depende da fonte que lhe dá origem, como estão previstas. Podendo resultar da lei, ato administrativo ou por meio de um contrato, algo que nos é conferido pela nossa LBGPPSOTU, no preceito do artigo 33.º, n.º 1. Não deixando de mencionar que no preceito da lei civil, o artigo 1547.º do CC que rege a constituição das servidões privadas, enuncia quatro títulos ou modos de constituição, entre estes, o testamento, usucapião, ou destinação do pai de família, aplicáveis às servidões do direito civil.

O título tem como função percebermos quando é que os direitos dos proprietários ficam limitados, o que só acontece quando se dá o título constitutivo, ou seja, só a partir desse momento é que há restrição ao direito de propriedade e, se torna exigível, sendo suscetível de ser registada como uma forma de lhes dar publicidade e ser oponíveis a terceiros

Assim, especificando melhor, as Servidões têm como fontes as seguintes:

I. Lei – São as legais, aquelas que têm como fonte a própria lei. Não sendo necessário mais nenhum ato para que a servidão seja posta em prática, possa atuar. Derivam destas, as servidões *non aedificandi*, o que significa, que quando entra uma lei em vigor, dá-se por publicação da mesma, ficando o proprietário sujeito a este poder potestativo. Estas processam-se conforme o formalismo do artigo 3.º, n.º 1 do CE. As Servidões Legais, visam onerar prédios, também proíbem a sua edificação, sempre em detrimento da utilidade pública para salvaguardar o bem classificado, visa-se proibir através das zonas de proteção, ditas servidões *non aedificandi*, exemplos de terrenos contíguos com cominhos municipais.

II. Atos Jurídicos – Resultam de atos administrativos, praticados por órgão administrativo com competências para tal, em que existe uma previsão abstrata na lei, no entanto, o órgão concretiza-a por meio de um ato de vontade que irá preencher o que abstratamente se encontra previsto na lei. Resultam mediamente da mesma, que não as impõe, apenas as prevê. São as designadas por voluntárias, em que a lei prevê o modo como as constituir, só depois de elaborado o disposto, é que a servidão se pode dar como constituída para posterior efeito prático, caso das servidões militares, só depois da publicação de um decreto ministerial. Estas também visam onerar prédios, proíbem a sua edificação, no entanto, exige-se a prática de um ato administrativo. A maioria das Servidões Administrativas são as que resultam de atos administrativos, são uma das principais formas de as impor, uma vez que têm como *norma habilitante* para a sua constituição, devendo obedecer aos formalismos exigidos no artigo 8.º, n.º 1 e 3 do CE, que é aplicado ao procedimento expropriativo, no entanto, com as devidas adaptações⁶⁴. Seguindo o procedimento do Decreto-Lei n.º 181/70, de 28 de abril⁶⁵.

III. Acordo – Também resultante de atos administrativos, acaba por ser um acordo que se realiza entre os Proprietários e a Administração, para que posteriormente se evite entraves entre ambos, como por exemplo alterar o lugar da servidão nos casos de

⁶⁴ O Artigo 8.º, n.º 1 e 3, são normas habilitantes no que toca a estes atos, quando a lei não imponha, desde que o órgão competente a constitua dentro dos fins e das utilidades que a lei prevê como utilidade pública, estatui-se que se deve aplicar com as devidas adaptações do procedimento expropriativo, quando não se defina um regime, aplica-se supletivamente, assim terão de mencionar a utilidade que justifica a servidão, identificar a área, os encargos, posição também defendida por FERNANDO ALVES CORREIA, “*Expropriação por Utilidade Pública, Servidão Administrativa, Indemnização*”, Parecer, Ano 123, Pág. 41. Matéria abordada no Capítulo VII.

⁶⁵ Decreto-Lei n.º 181/70, de 28 de abril, que visa determinar que uma Servidão Administrativa voluntária, exige que deverá este ser precedida à sua constituição de aviso público e ser facultada audiência aos interessados, isto, porque uma vez que pode afetar o proprietário, deverá reconhecer-se um interesse justificativo da sua audiência no processo de constituição da servidão, quando esta não resulte imediatamente da lei. Na sua falta, quando obrigatória, torna-se anulável por vício da forma, por força do artigo 267.º, n.º 5, 268.º, n.º 4 CRP e do 8.º e 135.º do CPA, sendo reconhecida pelos TA, 136.º e 141.º nesse sentido D. FREITAS DO AMARAL, “*Curso de Direito Administrativo*”, Vol. II, Coimbra, Almedina, 2001, Pág. 323. Trata-se este diploma de reger um procedimento supletivo, no caso de a constituição por ato administrativo não obedecer a um regime específico na lei, no mesmo sentido J. PEDRO DE MELO FERREIRA, “*Código das Expropriações Anotado*”, 4ª Ed., Coimbra, 2007, Pág. 110-111. Podendo também ser alvo de acordos entre as partes. No preceito no artigo 3.º, n.º 1 e 4.º, os interessados poderão deduzir reclamação num prazo de 30 dias, tendo como objeto “*a ilegalidade ou inutilidade da constituição ou alteração da servidão ou a sua excessiva amplitude ou onerosidade*”, entendimento extraído do Ac. TRC, Processo n.º 1256/03, de 30/09/2003.

postes de linhas elétricas. Segundo ANTÓNIO PEREIRA DA COSTA, nada impede tal possibilidade, uma vez que pode ser favorável ao seu exercício depois de constituída. Obedecendo ao mesmo formalismo que no ponto anterior. Tem como sentido obtermos uma administração contratual.

IV. *Sentença Judicial* – A nossa figura também pode ser constituída em sede de sentença judicial, embora não seja a um passo alarmante, isto porque, a Administração tem um privilégio para fazer valer as suas decisões. Assim, de modo a não cair num poder de discricionariedade desmesurado, para que não lhe fiquem impostas responsabilidades, opta-se por essa via “*sempre que os proprietários dos prédios servientes levantem dificuldades e devido a dúvidas existentes, a Administração queira precaver-se contra possíveis responsabilidades*”⁶⁶. Mais uma vez, é preciso ter atenção que este título não se aplica às Servidões Legais, pela razão já exposta.

De acordo com o exposto, existe vários modos para que se constitua, quer seja da lei civil, do DL n.º 181/70, de 28 de abril, quer seja da norma habilitadora que se encerra no artigo 8.º, n.º 1 do CE 99, embora seja uma reprodução dos códigos anteriores de 76 e 91, por mencionar o seguinte, “*podem constituir-se sobre imóveis as servidões necessárias à realização de fins de interesse público*”, aplica-se aos casos abordados na nota 64 e 65.

No entanto, a nossa doutrina entende que as Servidões Administrativas são legais, mas apenas na medida em que existem servidões que têm na lei uma dupla função, a de fonte e a de título. Será sempre um ato de função legislativa e igualmente o seu ato constitutivo, como há outras servidões em que a lei apenas estabelece o princípio da servidão, ficando o ato na função da administração e aplicação concreta com limites à previsão legal⁶⁷.

Quanto ao direito italiano, entende-se que existe a lei e o ato como forma constitutiva das Servidões Administrativas, mas é um regime mais limitado, a lei tem de

⁶⁶ ANTÓNIO P. COSTA, “*Servidões ...*”, Pág. 39. ÁLVARO MOREIRA E CARLOS FRAGA, prelações de MOTA PINTO, 4.º Ano Jurídico de 1970-1971, Pág. 323-324, no sentido que infere que além dos restantes modos de constituição, podem constituir-se por sentença judicial, sendo uma proteção da Administração.

⁶⁷ FERNANDO ALVES CORREIA, “*As Garantias ...*”, Pág. 2017-220 e obra já citada de ANTÓNIO P. COSTA, Pág. 34 a 40

“individualizar e prever, apenas as situações ou condições, isto é, os pressupostos no concurso dos quais a autoridade competente se encontra autorizada a emanar atos administrativos singulares impositivos das servidões”, irá delimitar e fixar o conteúdo⁶⁸.

Sem mais demora, a constituição da servidão faz-se pelo escopo, pelo fim a seguir e que a própria lei, no mínimo, o preveja, pela sua dimensão funcional e não pela noção jurídica de prédio, na sua dimensão estrutural ou natureza.

2- REGISTO DAS SERVIDÕES ADMINISTRATIVAS CONFORME O SEU MODO

No que toca ao registo das Servidões Administrativas, na medida em que traduzem na imposição de um encargo sobre certos prédios em proveito da utilidade pública de uma coisa, devem igualmente ser inscritas no registo predial, ainda que essa deva ser promovida officiosamente pela entidade responsável pela sua imposição, artigo 95.º, n.º 1 do CRPred.

No mesmo sentido, o autor ANTÓNIO PEREIRA DA COSTA⁶⁹, defende a registabilidade de algumas delas, e que a inscrição deve ser enquadrada na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do CRPred., ou englobada na alínea u) do mesmo preceito.

Este autor entende haver uma diferença para o seu registo, tratando-se das:

i) **Legais**, por derivarem da lei (servidões *non aedificandi*), não necessitam de registo, porque a sua eficácia real se dá no momento em que a lei é promulgada, esta confere às servidões a mesma publicidade e satisfaz os mesmos fins atribuídos ao registo.

ii) **Voluntárias**, são as constituídas por ato administrativo e posteriormente publicitado em diploma oficial (servidões militares), devendo estas serem registadas. A inscrição torna-se indispensável, uma vez que tanto o contrato como a sentença fazem lei apenas entre as partes, além de não gozarem da mesma publicidade que tem a lei, e para que sejam oponíveis e eficácia *erga omnes*.

O objetivo do registo prende-se com o facto de dar publicidade à situação jurídica dos prédios, artigo 1.º do CRPred., de modo a obter a segurança quanto ao comércio jurídico,

⁶⁸ BERNARDO M. A. AZEVEDO, Ob. Cit., Pág. 40, no sentido em que entende que a Administração não tem uma atuação discricionária como se logra entre nós. Já em França, assume que a constituição de Servidões Administrativas deriva apenas da lei, tudo nela se encontra fixado, concedendo que resultam da lei ou de ato sustentado na lei.

⁶⁹ Ob. Cit., Pág. 41-42 e ss, versam sobre esta matéria.

que se faz por meio da publicidade no Diário da República dos atos dos órgãos de soberania, da qual está dependente a sua eficácia externa, aplica-se a todos os cidadãos (artigo 119.º, n.º 1 e 2 da CRP e 6.º do CC), em que a sua falta dará azo a uma ineficácia jurídica.

No que toca a Servidões Legais e outras Restrições por Utilidade Pública, assim como as constituídas por atos administrativos publicitado em diploma oficial não estão sujeitas a registo, vinculam terceiros independentemente. Nas restantes deverá uma lei afigurar como sujeição o seu registo àquelas que não compreendam as referidas na lista dos factos no artigo 2.º do CRPred.

3- EXTENSÃO E EXERCÍCIO DAS SERVIDÕES ADMINISTRATIVAS

As Servidões Administrativas têm características próprias, são mais amplas, genéricas dentro da categoria das servidões, daí se aplicarem normas de direito civil, tal como se enuncia no artigo 1304.º do CC, em que na sua falta de regime, aplicam-se supletivamente as normas de direito civil, quando não estejam reguladas outras formas e que não contrarie a sua natureza.

Como consta no preceito do artigo 1564.º do CC, as servidões são reguladas, no que respeita à sua extensão e exercício, pelo respetivo título, podendo o mesmo ser a lei, ato administrativo ou contrato. Na insuficiência do título observar-se-á o disposto nos artigos 1564.º a 1568.º, do Capítulo IV, dedicado ao Exercício das Servidões. Sempre que o título não estipule, aplica-se em primeira linha as regras de natureza administrativa e, subsidiariamente as de natureza civil⁷⁰.

As utilidades eventuais ou futuras que, por intermédio de um prédio, as Servidões Administrativas, visam proporcionar, nos termos do artigo 1544.º do CC, não deverão ser desproporcionais, tendo sempre em consideração os proveitos do titular do prédio serviente, *in dubio pro libertate*⁷¹, de acordo com o princípio do mínimo prejuízo, princípio da proibição de excesso⁷² e da igualdade, no respeito pelos direitos e interesses dos onerados.

⁷⁰ Ob. Cit. Pág. 44, e conforme artigo 1304.º, *ex vi* 1564.º do CC, “o domínio das coisas pertencentes ao Estado ou a quaisquer outras pessoas coletivas públicas está igualmente sujeito às disposições deste código em tudo o que não for especialmente regulado e não contrarie a natureza própria daquele domínio”.

⁷¹ Ob. Cit. Pág. 44.

⁷² Ob. Cit. Pág. 44 e de MARCELLO CAETANO, “Manual de Direito Administrativo”, *ob., cit.*, Pág. 1055.

Traduz-se em não acarretar prejuízos mais gravosos para os particulares e não exigir ao titular sacrifícios desnecessários ou equilíbrios desajustados. Desse modo, pela extensão e exercício desta limitação, poderá o proprietário de um prédio serviente ***exigir a mudança da servidão*** ao que estava estabelecido, no caso de lhe causar um grave prejuízo. É um direito que é conferido ao particular. No entanto, fica a mercê da administração aceitar ou não, em prol do interesse público e, se a mudança tiver por base fundamento, mesmo no que diga respeito às servidões legais, porém, a natureza de algumas condiciona essa mudança, como no caso de um prédio ser serviente no que toca a postes telefónicos, a linhas elétricas artigo 1568.º, n.º 1 do CC, tal como o artigo 1384.º.

Também quanto à sua ***extensão***, elencada no artigo 1565.º, n.º 1 e 2 do CC e 1566.º, n.º 1 e 2º, que determina a possibilidade de existir, além da servidão principal, servidões acessórias, tendo como objeto a necessidade para o seu uso e conservação, bem como obras no prédio serviente.

Pelo encargo que estas Servidões impõem, não poderão ser criados entraves excessivos, devendo ser aplicados os menos gravosos ao prédio sacrificado, de modo, a que o proprietário do prédio servente continue a utilizar o seu bem como o faria até à data da sua constituição.

4- EXTINÇÃO DAS SERVIDÕES ADMINISTRATIVAS

Tratamos agora a forma de cessação dos efeitos da limitação imposta sobre o direito de propriedade pela Servidão Administrativa de um particular em função do interesse público que o mesmo proporciona.

Sendo este instituto reconhecido como a forma menos lesiva ou intrusiva a este direito, pelo facto de não retirar o direito ao titular, mantendo-o na sua esfera jurídica, ficando apenas limitado o modo como exerce o gozo desse direito privado, tal significa, que uma vez extinta, o bem regressa ao proprietário, que passa a ter sobre ele toda a sua posse, gozo pleno e exclusivo desse direito.

Existem várias formas que levam à extinção das Servidões Administrativas:

- i) ***Cessação das Causas para a constituição da Servidão Administrativa*** - as

circunstâncias que lhe deram causa se forem extintas, também se extinguirá a Servidão Administrativa. Só existe enquanto a coisa dominante exercer a utilidade pública, função que determinou a sua constituição, terminada essa função pública, também a limitação desaparece⁷³extingue-se pelo desaparecimento da razão que esteve na sua origem;

ii) **Revogação da lei que as instituiu (Servidões Legais)** – a extinção dá-se de forma automática;

iii) **Revogação do Ato Administrativo que as constituiu** – a entidade pública revoga o ato administrativo que as constitui;

iv) **Caducidade** – sem qualquer manifestação de nenhum dos entes;

v) **Desaparecimento da função pública que lhes deu origem** - tendo como assente a sua caducidade⁷⁴, isto porque a restrição que incidiu sobre a coisa dominante foi realizada por um espaço de tempo curto, as temporárias;

vi) **Desclassificação do bem como de Domínio Público;**

vii) **Desnecessidade** – Também se pode extinguir, não pelo facto de a utilidade pública que lhe deu origem desaparecer, mas pelo facto de ter sido criado outro meio de satisfação que potencie esse interesse que antes não existia, uma nova situação de facto que leva a essa desnecessidade, caso dos atravessadouros, no caso de um reservatório, construção de uma ponte ou fonte, por exemplo.

Embora no nosso direito civil, no artigo 1569.º, n.º 1, al. a) e b) e 2.º, se elenquem as formas que levam à extinção das servidões, nem todas se enquadram e são direccionadas às Servidões Administrativas, que pelas suas características não se coadunam com todas elas.

Em primeiro lugar, a falta de uso, não é causa ou consequência para a extinção, ao contrário do que acontece com as servidões privadas, nem com o decurso de tempo, nem pela união dos prédios serviente e dominante, mas sim pela cessação da função pública que

⁷³ MARCELLO CAETANO, “Manual de Direito Administrativo”, *ob., cit.*, Pág. 1056.

⁷⁴ TAVARELA LOBO, “Manual do Direito das Águas”, Vol. I, Coimbra, 1999, Pág. 251, defende que a caducidade é a forma automática de extinguir a servidão.

a coisa dominante desempenha.

Tal como se descreve no n.º 2 do mesmo artigo, as Servidões Administrativas poderão ser também declaradas extintas pela via judicial, em que o tribunal declara qual a situação existente relativamente ao prédio serviente.

CAPÍTULO VII – PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PARA A CONSTITUIÇÃO DE SERVIDÕES ADMINISTRATIVAS

No decurso da investigação, torna-se de forma imperativa fazer menção ao Procedimento Administrativo quanto às Servidões Administrativas que são constituídas por ato administrativo. Trata-se de uma equiparação com o Procedimento Expropriativo das Expropriações de Utilidade Pública, que pelo seu regime jurídico, aplica-se com as devidas adaptações à nossa figura, algo que é expresso pelo preceito do artigo 8.º, n.º 3 do CE, quando não haja legislação aplicável.

Deste modo, pretendemos elucidar os vários trâmites que desencadeiam um ato de autoridade, ou seja, um ato administrativo, a DUP, no seio da constituição de Servidões Administrativas pelo seu Procedimento Administrativo⁷⁵.

I. *Resolução de Constituição de Servidão* – Consiste num ato que dá início ao Procedimento Administrativo. Compreende uma tentativa de instituir a servidão do bem pela via do direito privado, no sentido em que, a entidade beneficiária da mesma deverá, identificar o bem alvo da limitação, a norma habilitante, a sua localização, possível sujeito onerado e/ou demais interessados - artigo 9.º, a causa de utilidade pública que viabiliza a servidão, bem como a previsão do valor indemnizatório, em detrimento dessa imposição, nos termos do artigo 10.º, n.º 1 e ss do CE. Posteriormente, deverá ser notificada ao sujeito e demais interessados, conforme disposto no artigo 10.º, n.º3 do CE, com a proposta de oneração do bem pela via do direito privado quando haja lugar.

É preciso atentar, que se desse feito se obtiver o ato desejado, um acordo por parte do particular, por declaração formal, poderá simplificar todo o procedimento, tornando-o mais célere, dispensando outros trâmites, que de modo inverso, solicitará um procedimento impositivo, nos termos do artigo 12.º do CE.

⁷⁵ Matéria exposta e equiparada, no âmbito da figura próxima, Expropriações, Capítulo V, no ponto 1.1. Matéria tratada e exposta em virtude do “*Parecer Inédito*” – FERNANDA PAULA M. OLIVEIRA e DULCE LOPES, Coimbra, 2019, Pág. 26 a 32.

II. Tentativa de Oneração pela via do Direito Privado – Trata-se de uma alternativa à imposição da servidão, está prevista no artigo 11.º do CE. No que concerne, só deve ser utilizada quando não seja possível atingir o objetivo por outra via, a via do direito privado ou em situações de caráter urgente, artigo 15.º do CE. Tem por objetivo, garantir que o particular tenha as mesmas garantias, tratamento igual que teriam numa via autoritária para a imposição da mesma.

III. Requerimento

- **Falta de Acordo** – No que toca ao momento da aquisição pela via do direito privado, pressupõe a elaboração de um requerimento, que articuladamente com a resolução de constituição de servidão, seja remetido ao órgão competente para o efeito e nessa sequência, notificado aos proprietários e demais interessados.

- **Ausência de Aquisição pela via do Direito Privado** – Ocorre, quando por razões em que se mostre materialmente impossível e nos casos de caráter urgente. Deverá a notificação do requerimento ser acompanhada da notificação da resolução de constituição de servidão, nos termos do artigo 12.º, n.º 1 e 3 do CE.

IV. Audiência Prévia dos Interessados – Consiste em levar ao conhecimento dos proprietários e/ou demais interessados sobre a constituição da mesma. Embora, o nosso atual CE não preveja, o nosso CPA, prevê nas normas 2.º, n.º 5 e 121.º, bem como o artigo 33.º, n.º 3 da Lei de Bases, pelo facto de ser uma limitação que incide sobre direitos, liberdades e garantias.

V. Ato de Constituição de Servidão – Trata-se do momento constitutivo do procedimento, uma vez que a partir deste, produz efeitos na esfera do titular, operando de forma imediata. Ficam assim, vinculados os proprietários a dar cumprimento ao conteúdo material da servidão.

Após estes trâmites em vista da constituição da servidão, é por fim publicado na II.ª Série do *Diário da República* e notificado ao proprietário e demais interessados, por carta ou ofício registado, seguindo os termos do artigo 17.º do CE, aplicável ao nosso Instituto.

**CAPÍTULO VIII – AUTOTUTELA E GARANTIA DOS PARTICULARES NO
SEIO DAS SERVIDÕES ADMINISTRATIVAS**

1- DIREITO DE INDEMNIZAÇÃO - A GARANTIA DOS PARTICULARES NA IMPOSIÇÃO DAS SERVIDÕES ADMINISTRATIVAS

Este é um direito que se faz prevalecer nos dias de hoje, quando os particulares vêm os seus direitos lesados.

Desse modo, tanto na CRP como no CE, prevê que haja lugar a uma justa indemnização, nos termos previstos na lei, artigo 62.º, n.º 2 da CRP *“a requisição e a expropriação por utilidade pública só podem ser efetuadas com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização”*, embora se trate de expropriação e requisição, é aplicada às Servidões Administrativas com as devidas adaptações, bem como o artigo 1.º do CE, *“os bens imóveis e os direitos a eles inerentes podem ser expropriados por causa de utilidade pública compreendida nas atribuições, fins ou objeto da entidade expropriante, mediante o pagamento contemporâneo de uma justa indemnização nos termos do presente Código”* e o artigo 8.º, n.º 3 do CE *“à constituição das servidões e à determinação da indemnização aplica-se o disposto no presente Código com as necessárias adaptações, salvo o disposto em legislação especial”*.

Esta garantia dá-se em virtude de um prejuízo anormal do exercício do direito de propriedade, a que a doutrina entende como uma justa compensação pelos danos infligidos e pelo sacrifício suportado em detrimento de um bem em geral. Este encargo fica adstrito à entidade que beneficia da servidão, é a essa entidade que fica obrigada ao pagamento da mesma ao expropriado por afetar direitos subjetivos⁷⁶.

Para que o sujeito possa fazer valer essa compensação, deverá requerer, tendo um prazo de três anos, corresponde ao prazo geral de prescrição previsto no artigo 498.º, n.º 1

⁷⁶ FERNANDO ALVES CORREIA, *“As Formas de Pagamento ...”*, ob., cit., Pág. 7 a 13, *“Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade”*, Coimbra, 1990, Pág. 473-474, e *“Garantias ...”*, ob., cit., Pág. 77 ss e 153, em que delimita os sujeitos que fazem parte da relação aquando da aplicação de Servidões Administrativas, a entidade que fica obrigada ao pagamento da indemnização, é aquela que beneficia da mesma, que poderá ser diferente daquela que pratica o ato ablativo. Já o beneficiário da indemnização, é aquele que tem a posição jurídica afetada pelo ato ablativo.

do CC, que começa a contar a partir do momento em que o titular teve conhecimento de estar a ser lesado pelo exercício da administração, no caso de não ser estipulada.

É um direito que lhe é conferido pelo **Princípio do Estado de Direito Democrático**, artigo 2.º e 9.º, b) da CRP⁷⁷, pelo **Princípio de Igualdade dos Cidadãos perante Encargos Públicos**, que também é garantido pela nossa lei fundamental, no seu preceito 13.º em que exprime que “ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito (...)”, ou seja, não podem impor a um sujeito a restrição a um bem que é defendido como um direito fundamental, que é inviolável, sem que exista uma compensação integral pelos danos sofridos em benefício de todos, no sentido em que esses sacrifícios sejam repartidos equitativamente por todos, de modo a que quem não sofre limitações, não obtenha só vantagens⁷⁸.

Da mesma forma que as fontes que constituem as servidões têm implicações no seu exercício, também são importantes para determinar quais as servidões que dão azo a uma compensação ao proprietário do bem serviente em proveito da utilidade pública. Em virtude da multiplicidade de Servidões Administrativas, e conseqüentemente diversos regimes, não é possível um regime indemnizatório comum. Assim, temos então as:

i) **Servidões Legais** – atípicas – Pela forma como derivam, por norma não são ressarcitórias, só não é assim se a lei determinar algo diferente, o que quer dizer que independentemente do prejuízo causado, os proprietários não são compensados por isso.

ii) **Servidões por Ato Administrativo** – típicas – Em princípio, não dão lugar a uma indemnização, só em caso de ter causado uma diminuição efetiva ou diminuição do valor do prédio em causa, por exemplo, de servidões militares e radioelétricas⁷⁹.

iii) **Inexistência de Prejuízos** – Não se verificando para o prédio serviente, não dará azo à indemnização.

Dará lugar a uma indemnização quando a limitação incide de *forma direta, concreta*

⁷⁷ De acordo com este artigo, bem como o 22.º da CRP e do RRCEE, a reparação dos danos provenientes de ações ou omissões aos cidadãos pelas entidades e pelo estado, no entender de FERNANDO ALVES CORREIA, “A indemnização pelo sacrificio...”, RLJ, cit., Pág. 145 e ss, autores e Ac., citados, bem como ANTÓNIO PEREIRA DA COSTA, ob., cit., Pág. 62.

⁷⁸ RLJ, citada, Pág. 146 e autores aí citados na nota 10, MARCELLO CAETNAO, “Manual de Direito Administrativo”, Vol. II, 10ª Ed., Coimbra, 2008, Pág. 1239.

⁷⁹ J. OLIVEIRA ASCENÇÃO, “Direitos...”, Pág. 202 e ss.

e singular sobre o bem em si, sobre o património privado, Servidões Voluntárias, e não propriamente sobre o conteúdo do próprio direito do particular, em que a intervenção é *geral e abstrata*, aqui, não havendo de todo indemnização, são anexas ao direito, fazem parte do seu carácter objetivo, diz respeito às Servidões Legais, posição defendida por J. OLIVEIRA ASCENÇÃO⁸⁰.

As primeiras são designadas como **particulares**, em que se compreende que o ato impositivo deverá determinar de forma concreta a sua densidade, especificando quais as limitações que da mesma podem decorrer para o particular onerado, existe uma moldura legal imposta, regulam minuciosamente a sua aplicação. Já as segundas, as **gerais**, a constituição da servidão se encontra subjaz a uma só e única expressão, a lei, toda a sua extensão resulta da lei.

No entanto, há autores que defendem que o direito à indemnização deve ser atribuído aos particulares, quer em servidões legais e voluntárias, desde que impeçam ou afetem a utilização normal do bem, independentemente de serem estabelecidas por lei ou por ato administrativo, o que se assume no artigo 62.º, n.º 1 da CRP, em que garante a todos a propriedade privada⁸¹.

Há quem defende que uma intervenção que *exclua* o direito de propriedade, que retire uma normal utilização do bem, deve ser alvo de indemnização e, se apenas *condicionar* a utilização normal do bem, refere que não é sujeito a que lhe seja atribuído qualquer indemnização. Deste modo, ANTÓNIO PEREIRA DA COSTA, partilha da ideia, com a qual concordo, que pode haver condicionalismos tão gravosos como aqueles que extinguem o direito de propriedade. Apesar de existir apenas condicionalismos, não deixa que o proprietário usufrua na totalidade da sua garantia enquanto tal, uma vez que de uma forma ou de outra existe sempre uma limitação subjacente a um direito, que é tido como pleno e fundamental.

Não pondo de lado, entendem, bem como o nosso próprio legislador, que existe

⁸⁰ J. OLIVEIRA ASCENÇÃO, “*O Urbanismo e o Direito de Propriedade*”, ob., cit., Pág. 326.

⁸¹ D. FREITAS DO AMARAL, “*Opções Políticas e Ideológicas Subjacentes à Legislação Urbanística, estudo incerto na publicação Direito do Urbanismo*”, INA, 1989, Pág. 101 e J. OLIVEIRA ASCENÇÃO, “*Expropriações e Nacionalizações*”, Imprensa Nacional da Casa da Moeda, 1989, Pág. 64, e JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, “*Constituição Portuguesa Anotada I*”, ob., cit., Pág. 1263.

situações que merecem distinção, que nem todas devem ser colmatadas com o pagamento de uma indenização, senão, tornar-se-ia muito difícil chegar a todos esses interesses. Assim, desde que a causa seja legítima e objetiva como seja medida para a desigualdade, poderá o legislador fixar distinções quanto à indenização a aplicar conforme as situações, desde que submetido a princípios, deverá prender-se em razões objetivas.

O legislador não ignora as situações em que entende não ser possível o direito à indenização, procurando soluções para as mesmas. Tal como consta da obra *supra* mencionada, a título de exemplo, em casos em que o sujeito se vê privado de edificar num determinado terreno, por fazer fronteira com estrada, com um aeroporto, com um curso de água e afins, já que também não vai ser beneficiado a nível económico, porque o tipo de servidão deriva da lei, poderá o proprietário optar pela expropriação. Embora deixe de ter na sua esfera jurídica o direito de propriedade sobre aquele imóvel, receberá uma recompensa sobre a perda do mesmo. Entende-se ser uma forma de corrigir essa desigualdade. Considerando, que será efetivamente levar à desagregação de um direito fundamental ao titular, por não se encontrar dentro desses preceitos, e que se optar por outro meio, conseguirá obter uma recompensa, que, a meu ver, não é equitativo. Saliento a minha concordância a favor da tese de GOMES CANOTILHO nesse sentido⁸².

1.1- DIREITO DE INDEMNIZAÇÃO PELO CE 91

Tal como decorre de códigos anteriores a este, e ao qual existiu alterações substanciais relativo ao CE de 76. O objetivo foi de implementar as formas que o Estado tem, e quais os comportamentos a adotar quando pretendam adquirir um bem particular. Isto, porque se assim não fosse todo e qualquer proprietário poderia ficar desapossado de um bem sem que pudesse reagir.

Primeiro, deveria tentar-se adquirir um bem pela via do direito privado, através de algo com cariz contratual, de modo amigável e que não se gerasse conflito entre as entidades e aquele que se vê privado do seu direito e, só esgotado todas as necessárias e menos gravosas para a esfera jurídico-patrimonial do particular e, só em *ultima ratio*, fazer uso dos meios mais

⁸² J.J. GOMES CANOTILHO, “O Problema da Responsabilidade do Estado por Atos Lícitos”, 1974, Pág. 298.

lesivos na esfera do titular do bem que se pretende onerar.

É certo, que tais comportamentos por parte da entidade, devem ser sempre ponderados de acordo com o princípio da proporcionalidade, mínimo prejuízo e da igualdade, face ao direito que se comprime e à utilidade pública que se quer valer, salvo situações imperiosas. Assim, o CE 91 pretendeu inovar no que toca à forma de garantia galardoada aos proprietários lesados, embora como veremos de seguida, não foi de todo a opção mais feliz. Passa, assim, pela não supressão dos direitos dos particulares.

Relativamente a este CE, o artigo 8.º que merece maior atenção, por tratar o critério de indemnização (apresentando semelhanças e diferenças com o CE atual). O preceito do artigo 8.º do CE 91, nos seus n.ºs 2º e 3º era da seguinte forma:

“2 - As servidões fixadas diretamente da lei não dão direito a indemnização, salvo se a própria lei determinar o contrário.

3 - As servidões constituídas por ato administrativo dão direito a indemnização quando envolverem diminuição efetiva do valor ou do rendimento dos prédios servientes.”

Neste artigo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 438/91, de 9 de novembro, a lei era mais restrita quanto ao critério indemnizável, conduzia a uma posição em que apenas eram ressarcidas as que decorressem de ato administrativo (n.º 3), já não se dizia o mesmo para as que resultassem de forma direta e imediatamente da lei (n.º 2).

O CE atual, de acordo com alguma doutrina portuguesa, veio pôr fim a esta distinção sobre a aplicação e determinação da indemnização com base na origem do ato impositivo da servidão, como defende FERNANDO ALVES CORREIA e DIOGO FREITAS DO AMARAL⁸³. Também a jurisprudência do TC e do STJ⁸⁴, decidiu, com força obrigatória geral, que era inconstitucional o artigo 8.º, n.º 2 do CE 91, pois não existe indemnização relativamente àquelas que derivam diretamente da lei, mesmo nos casos que só incidisse sobre parte sobrance do prédio que fosse alvo de expropriação. Isto, tal como referimos à pouco, levaria a uma violação dos artigos 13.º, n.º1 e 62.º, n.º2, bem como do

⁸³ Cfr. Obras citadas e referidas na obra de BERNARDO M. A. AZEVEDO, “*Servidões de Direito Público...*”, Pág. 20-25.

⁸⁴ Ac. TC Processo n.º 57/99, N.º 331/99, de 14 de setembro de 99 e o Assento n.º 16/94, de 19 de outubro de 94, elencados no Parecer já citado de FERNANDO ALVES CORREIA.

artigo 2.º e 9.º, al. b), todos da CRP⁸⁵.

Nessa mesma medida também se adota a posição partilhada pelos TEDH, na interpretação do artigo 1.º do primeiro Protocolo Adicional, de 20 de março de 1952, à Convenção Europeia dos Direitos do Homem e também no mesmo sentido um Ac. “Sporrong e Lonnroth”, de 23 de setembro de 1982⁸⁶, em que se entende “*que devem dar origem a indemnização todos os atos de poder público de que resulte para o proprietário um encargo especial e exorbitante*”. Encaram esta figura como verdadeiras expropriações de sacrifício.

Podemos deduzir assim, que apenas nos socorremos do procedimento expropriativo, quando se revelar lacunoso o procedimento instituído para a Servidão e a consequente indemnização, quando não esteja de alguma forma regulada na constituição das servidões e deixe discricionariedade à administração, aí terá de formular com as devidas adaptações, são no caso das gerais, em que fica um “espaço em branco” quanto ao regime, daí se fazer uso da cláusula geral do artigo 8.º, n.º 1 do CE 99.

Segundo a opinião de FERNANDO ALVES CORREIA e pelo direito comparado, GIANNINI e CERULLI, citados na obra de BERNARDO M. A. AZEVEDO⁸⁷, deveria criar-se um princípio de onerosidade da aquisição de direitos reais sobre direitos de coisas alheias, de modo a levar-nos a um regime uniforme. No entanto, no direito comparado, em França, a lei é mais restrita quanto à indemnização a aplicar, no sentido que se exige que essas sujeições impostas aos particulares se façam mediante indemnização, não se ancorando num princípio de alcance geral, devendo a própria lei fixar o quê de compensatório, não deixando à discricionariedade, como partilhado anteriormente.

É preciso desde logo ter em atenção, que o legislador tomou este artigo, apesar de ser um preceito inserido no contexto e regulado no diploma das expropriações, é somente dedicado às Servidões Administrativas, traduz-se na ideia de “criar” um instituto jurídico autónomo, além de que é preciso ter cautela que estas, por norma, adotam um procedimento administrativo *ad hoc*, que de acordo com as suas necessidades e características, tem em vista

⁸⁵ J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, “*Constituição Anotada*”, 3ª Ed., Coimbra, 1993, Pág. 60-66 e 93-94.

⁸⁶ Ambos citados no parecer de FERNANDO ALVES CORREIA, “*Expropriação por ...*”, Pág.43.

⁸⁷ BERNARDO M. A. AZEVEDO, “*Servidão de Direito Público ...*”, *ob., cit.*, Pág. 25.

uma eficácia célere e simples do que as expropriações, pela obra de BERNARDO M. A. AZEVEDO, é necessário uma interpretação e aplicação autónoma.

1.2- DIREITO DE INDEMNIZAÇÃO DE PELO CE 99

De acordo com o que já vimos ao longo desta investigação, a criação das Servidões Administrativas acarreta por vezes prejuízos de grande importância.

O atual CE, Decreto-Lei n.º 168/99, de 18 de setembro, introduziu alguma alteração no artigo 8.º quanto ao que poderá dar origem a uma compensação, embora num sentido mais amplo relativamente ao que dispunha no artigo 8.º do CE de 91. Estas normas, nos CE anteriores, foram severamente criticadas, por só aplicarem uma compensação em caso de diminuição efetiva do rendimento do prédio, visto no ponto anterior. Isto, porque o critério de indemnização não pode ser visto apenas pelas formas como este instituto se constitui, mas sim, pelos danos e pela natureza dos mesmos que com a imposição destas possam advir, de acordo com a posição de FERNANDO ALVES CORREIA⁸⁸⁸⁹.

Veio assim, o atual CE, reformular as duas normas expressas no CE anterior quanto ao regime indemnizatório, enquadrando algo mais que origine uma indemnização, incorporando-as.

Desse modo, o artigo faz valer a Servidão Administrativa como uma medida expropriativa, no sentido em que quando haja um prejuízo anormal, sério ou grave subjacente a uma limitação, leva ao proprietário do bem a uma indemnização. Assim, no n.º 2:

“As servidões, resultantes ou não de expropriações, dão lugar a indemnização quando:

- a) Inviabilizam a utilização que vinha sendo dada ao bem, considerado globalmente;*
- b) Inviabilizam qualquer utilização do bem, nos casos em que este não esteja a ser utilizado, ou,*
- c) Anulem completamente o seu valor económico.”*

Com esta reformulação deixou de existir a dúvida quanto ao problema criticado, pois deixou de se atentar que a indemnização dependesse da forma como as Servidões derivavam, por

⁸⁸ Cfr., Ob., Cit., “*Garantias ...*”, Pág. 89-90 e Parecer já citado, Pág. 42-43.

⁸⁹ FERNANDO ALVES CORREIA, “*Manuel de Direito do Urbanismo*”, Vol. III, Coimbra, 2010, Pág. 333.

lei ou ato administrativo, passando a estar amplamente ligado à natureza dos danos ou prejuízos causados pela sua constituição, tem efetivamente de existir modificações especiais (singulares) e graves (anormais) na *utilitas* do direito de propriedade⁹⁰, e pelas palavras de FERNANDO ALVES CORREA.

Nesta senda, será impressionante atentar ao Ac. STJ, Processo n.º 421/10/, de 3 de julho de 2014, no que toca ao Direito à Indemnização das Servidões de Linhas Elétricas em que estão em confronto o direito de propriedade e o interesse público.

Chamo a atenção para este Ac., uma vez que versa sobre esta garantia, em que o confronto se revela, pelos Autores da ação, serem os proprietários de uma residência unifamiliar, que pela implantação de linhas elétricas pela Ré, concessionária – EDP – Distribuição de Energia., SA, levou à desvalorização do prédio dos autores, tendo esses como objetivo, obter uma compensação pela implantação das mesmas.

Sendo certo, que o artigo. 37.º do DL n.º 43335, 14 de novembro 1960, prevê um Direito Indemnizatório Geral das Servidões Elétricas, sempre que delas advêm prejuízos como a diminuição do valor e/ou da área do imóvel pela sua construção, ou quaisquer outros prejuízos e, independentemente do destino que os particulares lhe queiram dar.

Literalmente, pelo artigo 37.º do diploma, pode defender-se que só são indemnizáveis os prejuízos que advêm da construção das linhas, só estes, e não os danos futuros que possam ocorrer, desde que não sejam prováveis, como as mais-valias que deles podem advir, também no seu elemento sistemático, os danos relativos à desvalorização do terreno objeto da passagem das linhas, tal como o artigo afasta o ressarcimento em caso de mera desvalorização patrimonial do terreno. Sendo esses danos, prováveis ou certos, serão indemnizáveis, à luz do artigo 566.º/2 do CC, e não do nosso 37.º Se através destes preceitos não é possível/ ou não for possível o ressarcimento, nada impede que os particulares recorram a outros normativos legais como forma de valer a sua pretensão.

Neste seguimento, pelo artigo 16.º do Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas⁹¹, que tem como epígrafe

⁹⁰ Ac. TRL, Proc. n.º 4397/086TBFUN.L1-7, de 11/07/219.

⁹¹ Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, alterada pela Lei n.º 31/2008, de 17 de julho- RRCEE. É um regime de responsabilidade por danos resultantes no exercício das suas funções estaduais, de atos lícitos de acordo com a lei, mas que por motivos de utilidade pública geram danos e têm de ser ressarcidos, obra de J.J. GOMES CANOTILHO “*O Problema da Responsabilidade ...*”, 2ªEd., 2019, Pág. 139 e ss. E que pelo artigo 71.º do

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

A partir deste, afere-se que é coadjuvado o dever de indemnizar com o conceito de compensação exposto pela expropriação, o de sacrifício. Daqui se traduz, que quando haja situações não previstas como merecedoras de compensação, é considerada como cláusula geral.

Consiste num atribuir uma compensação aos titulares alvo a tal limitação, embora não inviabilizem na totalidade a utilização do prédio serviente, tenham gerado diminuições anormais (e não meras vinculações - *socialibingund*, que essas não são indemnizáveis), graves e concretas na sua utilização⁹², posição também acolhida por ANTÓNIO PEREIRA DA COSTA⁹³, bem como toda a nossa doutrina portuguesa, vem reclamar sobre essas presunções.

Do citado acórdão, uma vez que decorreram para os particulares danos atuais e não danos futuros, graves e anormais, os próprios ficam abrangidos pelo artigo 37.º das Linhas

DL n.º 309/2009, de 23/10, as servidões devem indemnizáveis conforme o artigo 16.º do RRCEE, uma das modalidades da responsabilidade civil. Este tem como pressupostos, um ato lícito, por interesse público, gerador de encargos especiais (imposto a determinada pessoa, devido à sua posição), graves (revista uma gravidade que ultrapasse os limites daquilo que o cidadão tem que suportar), previstos no artigo 3.º do RRCEE, e um nexo de causalidade. Sendo que estes dois preceitos devem ser interpretados conjuntamente para a determinação do valor indemnizatório, de modo a repor a situação que existia antes da sua constituição, situação real e hipotética, abarca tanto danos patrimoniais como não patrimoniais e futuros, desde que previsíveis, elencados nos vários n.ºs do artigo 3.º, não podendo constar nestes preceitos cláusulas limitativas face ao quantum, basta que integrem estas características, sob pena de violar a igualdade, RLJ, Ano 140.º, N.º 3966, Pág. 145, e RLJ, Ano 142.º, N.º 3977, Ac. TCAS, Proc. n.º 01597/06, de 18/10/12, e no mesmo sentido o Ac. TCA – Norte, Processo n.º 01024/07.2BEPRT, de 18/03/2016. .

⁹² Neste mesmo entendimento vem compreendido, o Ac. do TCA – Sul, 06207/10de 10-07-2014, que confere que “*mesmo não existindo nenhuma das situações previstas no artigo 8º nº 2 do Código das Expropriações, a constituição de uma servidão administrativa dará sempre lugar a indemnização no âmbito do artigo 16º do RRCEE (Lei 67/2007 de 31.12), quando a mesma produza, na esfera jurídica do proprietário, um prejuízo concreto, grave e anormal.*”, tendo outros autores, neste mesmo contexto da justa indemnização, quando não seja determinado a indemnização das servidões, são os seguintes, JOÃO CAUPERS, “*Introdução ao Direito Administrativo*”, 10ª Edição, Âncora Editores, 2009, Pág. 342 e MARIA DA GLÓRIA GARCIA, “*A Responsabilidade Civil do Estado e da Regiões Autónomas pelo Exercício da Função político-legislativa e a Responsabilidade e demais entidades Públicas pelo Exercício da Função Administrativa*”, Revista do CEJ, n.º 13, 2010, Pág. 305 e ss.

⁹³ ANTÓNIO PEREIRA DACOSTA, “*Servidões Administrativas ...*”, ob., cit., Pág. 53 a 64.

Elétricas, por estarem incluídos todos os prejuízos presentes ou futuros decorrentes da passagem ou construção de Linhas Elétricas.

Desse modo, nos transparece que nem a doutrina nem a jurisprudência encerram uma resposta cabal relativamente ao conteúdo da indemnização, acabando esta por ficar desatualizada, continuando a ser necessário um critério prudente que considere os prejuízos merecedores de tutela ressarcitória. Claro, que de acordo com o atual artigo, acaba por dar azo a mais casos que correspondem a uma justa indemnização e não apenas aos casos que comportem um prejuízo grave e sério na esfera jurídico-patrimonial do proprietário, que as faz integrar numa expropriação.

Desse modo, partilho o meu ponto de vista quanto ao critério e conteúdo indemnizável, que embora sendo restrito e alvo de futura ponderação, anseio um critério indemnizatório que satisfaça todas e quaisquer servidões, independentemente da sua origem, dos seus danos e que respeite todos os princípios constitucionais.

Uma vez que as servidões versam sobre a proteção de bens afetos à utilidade pública, que por sua vez, são adstritos a imposições, considero à semelhança de FREDERICO SOUSA DA SILVA⁹⁴, e apelo a um critério baseado no Direito Fiscal, no que concerne aos impostos pagos pelos contribuintes com fundamento extrafiscal, o interesse público, tendo como imposto de incidência, o nosso IMI ou outros impostos, no sentido de obter um benefício fiscal, redução na tributação dos mesmos. Embora no tocante ao nosso tema, não corresponde somente a encargos sobre imóveis, mas também sobre coisas imobilizadas, considero audaz, haver um critério, uma reavaliação sobre o prédio objeto de limitação, em que se permita aferir um pagamento justo ao titular, relativamente ao bem que por estar limitado não o usa de forma plena. Seria uma reavaliação feita com base no grau de utilidade pública que o mesmo presta e de acordo com a área que ficou mobilizada para o efeito, isto é, conforme cada caso concreto.

Temos como exemplo, o Ac., TCA –Norte, Proc. n.º 01024/07, de 18 de março de 2016, bem como o Ac., TCA – Sul, Proc. n.º 06207/10, de 7 de outubro de 2014, que é uma servidão *non aedificandi*, que pelo facto de a imposição da servidão não dar azo a prejuízos

⁹⁴ Dissertação do autor, no âmbito de Mestrado em Direito Fiscal, “*As Isenções de IMI e de IMT nos conjuntos de Prédios Classificados como Monumentos nacionais, de interesse público e do interesse municipal – Uma questão de (IN) Coerência*”, à Universidade Católica Portuguesa, FDUP, 2017.

graves e anormais (que acontece na maior parte dos casos) não é merecedor de ser indemnizado, por não estarem preenchidos os requisitos dos vários normativos legais, ao abrigo do artigo 8.º, n.º2 do CE, dos seus próprios regimes, do artigo 3.º e 16.º do RRCEE, por não gerarem esses danos.

Realço ser injusto, o particular suportar esses encargos sem apoios do Estado, e não ser compensado pela intromissão administrativa na sua esfera, o que leva a estarmos perante uma violação do princípio da igualdade, devendo encetar, como solução mitigadora, uma redução das taxas, conforme os bens, se possível, de acordo com o artigo 44.º, n.º 1, al. n) do EBF e 112.º, n.º 12 do CIMI. Anseio por uma forma de tratar igual os particulares, para não existir desigualdades, e que por sua vez, ficariam bem mais dirimidos os conflitos nesta matéria, levando a uma menoridade das ações a correr tanto em tribunais administrativos como judiciais.

Expondo num sentido hipotético, imaginemos que “X”, residente na Ilha do Corvo, na RAA, de dimensão pequena e pouco populacional, era proprietário de grande parte dos prédios da mesma, mas que pelas imposições legais, ficaria com o seu direito de propriedade limitado, ou seja, na sua capacidade de exercício por confrontar com as estradas, com um aeroporto, prédios sujeitos ao atravessamento de linhas elétricas, bem como captações de água. Limitações essas impostas por lei, poderão impedir o sujeito de obter uma compensação, se num analisar dos diversos normativos, não se enquadrar dentro dos pressupostos. Assim, claramente que “X”, fica deveras desvalorizado e sacrificado em detrimento da restante população que só obtém vantagem. Um claro vinco de que o nosso enquadramento legislativo, ainda se encontra aquém de respostas igualitárias face aos proprietários que foram objeto de atos restritivos.

Consiste num ponto de vista, num exemplo, talvez exagerado em relação à realidade face a situações particulares, que ocorrem recorrentemente e que devem ser alvo de ponderação futura, de modo a não violar os nossos alicerces constitucionais.

1.3- FORMAS DE PAGAMENTO DA GARANTIA DE INDEMNIZAÇÃO

O atual CE, estipula no Título V, no preceito do artigo 67.º as formas de pagamento, que de certa forma e com as devidas adaptações se aplica. Daqui, podemos traduzir que existe duas formas de pagamento⁹⁵, dois tipos de indemnização, a *direta* e a *indireta*.

No que toca ao primeiro tipo, a *direta*, decorre do artigo 67.º, n.º 1, em que o proprietário desse bem é indemnizado em *dinheiro e de uma só vez*, que é o princípio-regra, a forma é pecuniária, ou se existir um acordo expresso entre a entidade beneficiária e o expropriado, poderá efetuar-se por meio de *prestações ou pela cedência de bens*, que traduz numa exceção, n.º 2 do mesmo artigo e artigos 67.º a 69.º.

Além de que neste ponto, faz valer o preceito do n.º 3 do artigo 8.º quanto ao cálculo do valor indemnizável, que havendo servidões com falta de regime, se deve seguir o das expropriações, devendo a mesma ser justa, integral e total pelo dano provocado⁹⁶, sendo que esse cálculo deve ser apurado tendo em conta o valor de mercado, o valor venal do bem. Isto é, as servidões devem ser calculadas pelo valor de mercado do prédio serviente, tendo em conta as condições à data da constituição, deve ser o valor que o proprietário obteria num negócio jurídico se não tivesse ficado com essa limitação, devendo a mesma ser suportada entre todos os cidadãos⁹⁷, realizando o princípio de igualdade entre aqueles que não têm bens para que sofram limitações, comparativamente aos que foram limitados para fins de utilidade pública.

Já no que toca ao outro tipo, à *indireta*, entende-se que sobre o bem que for imposta uma servidão, no sentido das legais, as *non aedificandi*, o sujeito pode requerer a sua expropriação, tal como visto no ponto 1 deste Capítulo.

No entanto, é preciso ter presente que uma indemnização deste tipo, indireta, apenas

⁹⁵ FERNANDO ALVES CORREIA, Ob., Cit., Pág. 335 a 342 e as “*Formas de Pagamento ...*”, ob., cit., Pág. 21 a 56.

⁹⁶ FERNANDO ALVES CORREIA, “*Propriedade de Bens Culturais – Restrições de Utilidade Pública, Expropriações e Servidões Administrativas*”, in “Direito do Património Cultural”, Lisboa, INA, 1996, Pág. 407.

⁹⁷ Cfr., Ob. Cit., “*O Plano Urbanístico ...*”, Pág. 528, do mesmo autor, “*As Garantias ...*”, ob., cit., Pág. 127 e ss e por fim, “*As Formas de Pagamento da Indemnização por Utilidade Pública, Separata do Número Especial do BFDUC – “Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor António Arruda Ferrer Correia”*”, 1984, Coimbra, 1991, Pág. 16 a 20.

deverá ser a entidade que beneficia a obrigada a esse pagamento, não será a entidade que definiu a servidão que pagará essa compensação, mas sim, a que procedeu ao ato ablativo.

Apesar da indemnização ser calculada da mesma forma que as diretas, desse cálculo, não se contarão as menos valias, no caso da servidão *non eadificandi* para efeitos da expropriação, porque se assim não fosse, o sujeito continuaria sem compensação. O que claramente projeto o meu entendimento a este favor de FERNANDO ALVES CORREIA⁹⁸.

1.4- COMO SE PROCESSA A FIXAÇÃO DA INDEMNIZAÇÃO

Depois de percorrido o direito à indemnização, não é indispensável remeter para a forma como se processa e se fixa o valor indemnizatório ao proprietário que ficou lesado quando constituída e aplicada a Servidão Administrativa, em virtude de ser o titular do bem de fundo que serve a utilidade pública, que se pretende satisfazer e proteger.

Pode o processo de fixação das formas de pagamento ocorrer de várias formas: pela lei, por ato administrativo ou inexistir previsão da forma de pagamento. Estas três formas são brevemente explicadas de seguida:

a) **Lei** – A própria lei estipula que os particulares têm direito a uma indemnização, no entanto a forma de indemnização fixada, depende dos vários diplomas e regimes que estejam especificados para algumas das Servidões Administrativas existentes, podendo esta determinar que se fixa:

i) Administrativamente – É concretizada a quantia a liquidar de modo unilateral, exemplo de aproveitamentos hidráulicos.

ii) Arbitragem Administrativa – É concretizada a quantia a liquidar por meio de árbitros, cabendo aos interessados de nomear os árbitros, como é o exemplo das linhas elétricas.

iii) Processo de Expropriação por Utilidade Pública, por exemplo servidões a favor de albufeiras;

⁹⁸ Deste autor, na RLJ, Ano 140.º, N.º 3966, Pág. 157, nota 38.

iv) Liquidação resultante de processo a decorrer nos Tribunais de Comarca, por exemplo, servidões de sinalização marítima, por disposição geral e que prevalece, quando a lei fixa que o tribunal de comarca é o competente. Quando a lei não estipule, segue-se o procedimento comum. O tribunal terá como competência determinar o montante indemnizatório de acordo com os prejuízos gerados pela imposição da restrição.

v) Existe previsão, no entanto, a lei não define o processo e competência para a fixação, por exemplo, domínio público hídrico.

b) Administrativa – refere-se aos casos em que não foi prevista, mas terá lugar. O modo de fixação e a competência dá-se entre os particulares onerados e a Administração, no sentido de chegar a um acordo quanto ao *quantum* indemnizatório. No entanto, tem uma vantagem: o particular pode optar que a determinação do montante e modo de fixação seja pela via administrativas, por acordo, ou por acesso aos tribunais, não podendo de todo o particular lançar mãos destas duas hipóteses, também não será obrigado a acatar o valor pela Administração. Se a Administração não tomar essa iniciativa de acordo com o diploma que a elege, poderá então, o particular fazer recurso aos tribunais de modo a obter a indemnização, quando se tratar de procedimento administrativo. Acontece nos casos em que a indemnização não foi fixada, não houve a sua previsão, mas esta terá lugar.

c) Inexistência de Previsão – Este regime apenas se aplica às Servidões Administrativas que derivem de atos administrativos, exclui-se as restantes, artigo 4.º, n.º 1, al. b) do ETAF, traduz-se nos casos em que não existe uma previsão legal de forma concreta, o modo e o montante a atribuir pela lesão na intromissão ao direito de propriedade. Todavia, entende-se que pelos danos causados, o proprietário deve ser ressarcido.

Assim, os Tribunais Administrativos estão habilitados e são materialmente

competentes para julgar os litígios nesta matéria, bem como proceder ao cálculo da mesma, conforme os artigos 1.º, n.º 1 e 4.º, n.º 1 al. a), g), h) e i) do ETAF, 212.º, n.º 3 da CRP e 37.º, n.º 1, al. g) do CPTA, em que seguem a forma de ação comum, bem como os a arbitragem pode ser fixada por arbitragem e recorrer para os tribunais comuns, nos termos do artigo 38.º, n.º 1 do CE⁹⁹

⁹⁹ Neste sentido, FERNANDO ALVES CORREIA, “*A indemnização pelo sacrificio ...*”, RLJ, Ano 140.º, N.º 3966, Pág. 160, bem como pela seguinte jurisprudência, Ac., Tribunal de Conflitos, Proc. n.º 026/16, de 16 de março de 2017, Ac., TCA – SUL, Proc. n.º 11422/14, de 14 de maio de 2015, versam sobre este tema, no tocante à competência dos nossos tribunais no seio da determinação do *quantum* indemnizatório.

CONCLUSÃO

No âmbito desta Dissertação, propus-me investigar o objeto, aplicação e regime das Servidões Administrativas atualmente.

Estas, são um direito real de gozo sobre coisa alheia, propriedade de um particular. Importa assim, um ónus ou encargo que limitará os poderes do proprietário do prédio serviente em benefício de um prédio dominante, em vista do interesse público, podendo assumir diversas modalidades, nos termos do artigo 1544.º do CC.

Verificámos que existe uma vastidão de servidões administrativas, em relação à qual existe uma multiplicidade de regimes jurídicos. Assim, temos as nossas servidões ancoradas no CE, com as devidas adaptações. Existem, no entanto, regimes específicos.

As Servidões Administrativas são instituídas devido ao papel crucial que desempenham na tutela de bens que estão afetos à utilidade pública, pois as finalidades que servem, satisfazem o interesse de todos, daí lhe ser conferidas determinadas características.

No entanto, a atuação da Administração não é, neste domínio, discricionária. Por um lado, as servidões limitam a direito de propriedade do particular, direito considerado fundamental no nosso ordenamento jurídico. Por outro, a Administração deve obedecer e atuar em conformidade com a lei e os princípios de Direito, tais como o princípio da proporcionalidade, do mínimo prejuízo e da igualdade. Destarte, é necessário um equilíbrio entre as limitações impostas aos sujeitos e a utilidade retirada das servidões.

Este instituto é de forma clara, em parte, diverso de várias figuras similares, como a forma como se constituem, objeto e aplicação, extinção e, não menos importante, por não acarretar uma eliminação do direito de propriedade na esfera do titular, delimitando-o, mas que por esse facto não deixa de contender com uma obrigação de indemnizar aos sujeitos onerados. Verificámos que este direito indemnizatório, bem como o próprio instituto sofreu algumas reformulações e, que, mesmo assim ainda não tem hoje um tratamento geral, continuando a ser objeto de um regime disperso.

Desse modo, é preciso ter presente que a Administração tem poderes, conformes à lei, de impor estas limitações, bem como os particulares têm tutela pelo recurso à arbitragem e bem como aos Tribunais para fazer valer as suas pretensões, tanto na aplicação das mesmas, como para dirimir litígios relacionados com a garantia devida.

BIBLIOGRAFIA

- AMORIM, JOÃO PACHECO DE, Boletim de Ciências Económicas, Homenagem ao Prof. Doutor António José Avelãs Nunes, Vol. I, EDUC, Coimbra, 2014.
- ANDRADE, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição de 1976*, 5ª Edição, Almedina, Coimbra, 2012.
- ANDRADE, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE, *A Responsabilidade Indemnizatória dos Poderes Públicos em 3D: Estado de Direito, Estado Fiscal., Estado Social – Estudos em homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, Coimbra Editora, Coimbra, 2012.
- ASCENÇÃO, JOSÉ DE OLIVEIRA, *Direitos Reais*, Lisboa, 1978.
- ASCENÇÃO, JOSÉ DE OLIVEIRA, *O Urbanismo e o Direito de Propriedade, in Direito de Urbanismo*, INA, 1989.
- ASCENÇÃO, JOSÉ DE OLIVEIRA, *Expropriações e Nacionalizações*, Imprensa Nacional da Casa da Moeda, 1989.
- ASCENÇÃO, JOSÉ DE OLIVEIRA, *Caminhos Públicos e Atravessadouros*, Ano 123.
- AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, Almedina, Coimbra, 2001.
- AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 4ª Edição, UNL, Almedina, 2018.
- AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Opções Políticas e Ideológicas Subjacentes à Legislação Urbanística, Estudo incerto na publicação Direito do Urbanismo*, INA, 1989.
- AZEVEDO, BERNARDO DE MASCARENHAS ALMEIDA, *Servidão de Direito Público – Contributo para o seu Estudo*, Coimbra, 2002.
- BARATA, JOSÉ FERNANDO NUNES, *Caminhos Públicos*, Vol. II, 2ª Edição, 1990.
- CAETANO, MARCELLO, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, 2ª Reimpressão, Almedina, Coimbra, 1996.
- CAETANO, MARCELLO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, Almedina, Coimbra, 1986.
- CAETANO, MARCELLO, *Direito do Urbanismo*, 10.ª Edição, Almedina, Coimbra, 1990.
- CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM GOMES, *Direito Constitucional e a Teoria da*

- Constituição*, 7ª Edição, Coimbra, 2003.
- CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM GOMES / MOREIRA, VITAL, *Constituição Anotada*, 3ª Edição, Coimbra, 1993.
 - CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM GOMES / MOREIRA, VITAL, *Fundamentos da Constituição*, Coimbra Editora, Coimbra, 1991.
 - CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM GOMES / MOREIRA, VITAL, *Constituição da República Portuguesa*, Vol. I, 4ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2007.
 - CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM GOMES / MOREIRA, VITAL, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 3ª Edição, Coimbra, 1993.
 - CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM GOMES, *Direito Constitucional e a Teoria da Constituição*, 7ª Edição, 13ª Reimpressão, Almedina, Coimbra, 2003.
 - CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM GOMES, *O Problema da Responsabilidade do Estado por Atos Lícitos*, Coimbra, Almedina, 1974.
 - GOMES, JOSÉ JOAQUIM, *O Problema da Responsabilidade do Estado por Atos Lícitos*, 2ª Edição, 2019, Belo Horizonte
 - CAUPERS, JOÃO, *Introdução ao Direito Administrativo*, 10ª Edição, Âncora Editores, 2009.
 - CORREIA, FERNANDO ALVES, *A indemnização pelo sacrifício: contributo para o esclarecimento do seu sentido e alcance*”, RLJ, Ano 140.º, N.º 3966.
 - CORREIA, FERNANDO ALVES, TCAS, Acórdão de 18 de Outubro de 2012, Proc. n.º 01597/06. (*A expropriação de sacrifício: finalmente, a sua consagração jurisprudencial*) – Fernando Alves Correia, Revista de Legislação e Jurisprudência, Ano 142.º, N.º 3977.
 - CORREIA, FERNANDO ALVES, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, 4ª Edição, Almedina, Coimbra, 2008.
 - CORREIA, FERNANDO ALVES, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. II, Almedina, Coimbra, 2010.
 - CORREIA, FERNANDO ALVES, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. III, Almedina, Coimbra, 2010.
 - CORREIA, FERNANDO ALVES, *As Garantias do Particular na Expropriação de Utilidade Pública*, Coimbra, 1982.
 - CORREIA, FERNANDO ALVES, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, 2ª

Reimpressão, Almedina, Coimbra, 2001.

- CORREIA, FERNANDO ALVES, *Formas de Pagamento da Indemnização na Expropriação por Utilidade Pública*, Coimbra, 1991.
- CORREIA, FERNANDO ALVES, *Expropriação por Utilidade Pública, Servidão Administrativa, Indemnização*, 2001
- CORREIA, FERNANDO ALVES, *A Jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre Expropriações por Utilidade Pública e o Código de Expropriações de 1999*, Coimbra, 2000.
- CORREIA, FERNANDO ALVES, *Propriedade de Bens Culturais – Restrições de Utilidade Pública, Expropriações e Servidões Administrativas*, in *Direito do Património Cultural*, Lisboa, INA, 1996.
- CORREIA, MARIA LÚCIA C. A. AMARAL PINTO, *Responsabilidade do Estado e Dever de Indemnizar do Legislador*, Coimbra Editora, Coimbra, 1998.
- CORREIA, J. M. SÉRVULO, *Noções de Direito Administrativo*, Vol. I, Editora Danúbio, Lisboa, 1982.
- CORDEIRO, ANTÓNIO MENEZES, *Direitos Reais*, Lisboa, 1993.
- COSTA, ANTÓNIO PEREIRA DA, *Servidões Administrativas: Outras Restrições de Utilidade Pública*, ELCLA Porto, Porto, 1992.
- FALLA, FERNANDO GARRIDO, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. II, 9ª Edição, Madrid, Tecnos, 1989.
- FERREIRA, JOÃO PEDRO DE MELO, *Código das Expropriações Anotado*, 4ª Edição, Coimbra, 2007.
- GARCIA, MARIA DA GLÓRIA, *A Responsabilidade Civil do Estado e das Regiões Autónomas pelo Exercício da Função Politico-Legislativa e a Responsabilidade e demais Entidades Públicas pelo Exercício da Função Administrativa*, Revista do CEJ, N.º 13, 2010.
- GOMES, JOSÉ OSVALDO, *Expropriação por Utilidade Pública*, Lisboa, Texto Editora, 1997.
- GOMES, NUNO SÁ, *Os Incentivos Fiscais na tributação do património Cultural*, Revista FDUP, Ano 3.º, 2006.
- LIMA, PIRES DE / VARELA, ANTUNES, *Código Civil Anotado*, Vol. III, Coimbra, 1987.
- LOBO, MÁRIO TAVARELA, *Manual do Direito das Águas*, Vol. I, Coimbra, 1999.

- MARTINS, ANTÓNIO CARVALHO, *Caminhos Públicos e Atravessadouros*, 3ª Edição, Coimbra, 1999.
- MELO, ANTÓNIO BARBOSA DE, *Anotação do Acórdão do STA*, RDES, XIV, 1967.
- MIRANDA, JORGE / MEDEIROS, RUI, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010.
- MONIZ, ANA RAQUEL GONÇALVES, *O Domínio Público, o critério e o regime jurídico da dominialidade*, Almedina, Coimbra, 2005.
- MOREIRA, ÁLVARO / CARLOS FRAGA, *Direitos Reais – Segundo prelações do prof. Doutor C.A. da Mota Pinto no 4º Ano Jurídico de 1970-1971*, Almedina, Coimbra, 2007.
- NABAIS, JOSÉ CASALTA, *Noção do Âmbito do Direito do Património Cultural*, CEDOUA, 2000.
- OLIVEIRA, FERNANDA PAULA MARQUES DE, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, 3ª Edição, AEDREL, 2019.
- OLIVEIRA, FERNANDA PAULA MARQUES DE, *Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território – Estudos*, Vol. II, Almedina, 2012.
- SERRA, MANUEL VAZ, *Lei e Reserva de Lei. A Causa da Lei na Constituição de 1976*, 2ª Edição, Coimbra Editora, Porto, 2013.
- SOUSA, JOÃO PAULO MIRANDA DE, *Os Planos de Urbanização vigente no Ordenamento Jurídico Português*, inserto na Publicação do INA, DE 1989, subordinada ao Título “Direito do Urbanismo”.

JURISPRUDÊNCIA CITADA

- **ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CENTRAL ADMINISTRATIVO – SUL**, Processo n.º 06207/10, de 10 de outubro de 2014. Disponível em www.dgsi.pt
- **ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO – NORTE**, Processo n.º 01024/07.2BEPRT, de 18 de março de 2016, como Relator – Joaquim Cruzeiro. Disponível em www.dgsi.pt
- **ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO – SUL**, Processo n.º 11422/14, de 14 de maio de 2015, como Relator – Cristina dos Santos. Disponível em www.dgsi.pt
- **ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DA RELAÇÃO LISBOA**, Processo n.º 4397/086TBFUN.L1-7, de 11 de julho de 2019, como Relator – Ana Rodrigues da Silva. Disponível em www.dgsi.pt
- **ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DA RELAÇÃO DE LISBOA**, Processo n.º 4873/2006-7, de 12 de dezembro de 2006, como Relator – Rosa Maria Ribeiro Coelho. Disponível em www.dgsi.pt
- **ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DA RELAÇÃO COIMBRA**, Processo n.º 1256/03, de 30 de setembro de 2003, como Relator – Dr. Nunes Ribeiro. Disponível em www.dgsi.pt
- **ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DA RELAÇÃO DE GUIMARÃES**, Processo n.º 846/17.0T8BCL.G1, de 7 de junho de 2018, como Relator – Alexandra Rolim Mendes. Disponível em www.dgsi.pt
- **ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA**, Processo n.º 421/10.0TBVV.G1.SA, de 3 de julho de 2007, como Relator – Orlando Afonso. Disponível em www.dgsi.pt
- **ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**, Processo n.º 331/99, de 14 de setembro de 99. Disponível em www.tribunalconstitucional.pt
- **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**, ASSENTO N.º 16/94, de 19 de outubro de 94. Disponível em www.tribunalconstitucional.pt
- **ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONFLITOS**, Processo n.º 026/16, de 16 de março de 2017, como Relator – Maria do Céu Neves. Disponível em www.dgsi.pt