

**RAQUEL FILIPA DA SILVA FERREIRA**

**A JUSTA INDEMNIZAÇÃO NO CONTEXTO DA  
EXPROPRIAÇÃO DE TERRENOS**

**Dissertação apresentada na Universidade Lusófona do Porto para obtenção do  
grau de Mestre em Direito na Especialidade de Ciências Jurídico-políticas**

**Orientadora: Lígia Carvalho Abreu**

**UNIVERSIDADE LUSÓFONA DO PORTO  
FACULDADE DE DIREITO**

**PORTO  
2012**

*Aos meus pais, irmã e namorado,  
Por tudo.*

## **Agradecimentos**

À minha família, com especial destaque aos meus pais, João Ferreira e Deolinda Ferreira, um grande agradecimento, pelo incentivo para levar até ao fim este mestrado.

Quero agradecer os valiosos contributos recebidos durante a elaboração deste trabalho à minha orientadora, Dr.<sup>a</sup> Lígia Abreu, pela disponibilidade, pelos conselhos e ensinamentos sempre úteis.

Aos meus queridos amigos e colegas, um muito obrigado.

O meu reconhecimento vai também para o meu namorado, Pedro Oliveira, por mais uma etapa finalizada juntos.

## **Abreviaturas**

|        |                                                                        |
|--------|------------------------------------------------------------------------|
| CC     | – Código Civil                                                         |
| CE     | – Código das Expropriações                                             |
| CEFA   | – Centro de Estudos e Formação Autárquica                              |
| CPA    | – Código Procedimento Administrativo                                   |
| CPC    | – Código Processo Civil                                                |
| CPTA   | – Código de Processo nos Tribunais Administrativo                      |
| CRP    | – Constituição da República Portuguesa                                 |
| LBPOTU | – Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo |
| PDM    | – Plano Director Municipal                                             |
| RAN    | - Reserva Agrícola Nacional                                            |
| REN    | – Reserva Ecológica Nacional                                           |
| RJGT   | – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial               |
| RJUE   | – Regime Jurídico de Urbanização e Edificação                          |

## Índice

|                                                                              |           |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Resumo</b> .....                                                          | <b>7</b>  |
| <b>Abstract</b> .....                                                        | <b>8</b>  |
| <b>Introdução</b> .....                                                      | <b>9</b>  |
| <b>1. O direito de propriedade privada e a expropriação</b> .....            | <b>11</b> |
| <b>1.1. O direito de propriedade</b> .....                                   | <b>11</b> |
| 1.1.1. O direito de propriedade como expressão da liberdade individual ..... | 14        |
| 1.1.2. A função social da propriedade privada.....                           | 15        |
| 1.1.3. O interesse público e a necessidade de expropriar.....                | 16        |
| <b>1.2. A Expropriação</b> .....                                             | <b>17</b> |
| 1.2.1. O objecto da expropriação .....                                       | 19        |
| 1.2.2. As garantias dos particulares .....                                   | 20        |
| 1.2.3. Os pressupostos de legitimidade da expropriação .....                 | 34        |
| <b>2. A justa indemnização</b> .....                                         | <b>40</b> |
| <b>2.1. Noção de justa indemnização na nossa Constituição</b> .....          | <b>41</b> |
| <b>2.2. A justa indemnização no nosso Código das Expropriações</b> .....     | <b>44</b> |
| 2.2.1. Cláusulas de redução ao critério do valor do mercado.....             | 46        |
| 2.2.2. Critérios referenciais ou factores de cálculo da indemnização .....   | 50        |
| <b>2.3. A garantia do pagamento da indemnização</b> .....                    | <b>56</b> |
| <b>3. A justa indemnização dos solos</b> .....                               | <b>59</b> |
| <b>3.1. Jurisprudência controversa</b> .....                                 | <b>60</b> |
| <b>3.2. Jurisprudência assente</b> .....                                     | <b>62</b> |
| <b>Conclusão</b> .....                                                       | <b>65</b> |
| <b>Bibliografia</b> .....                                                    | <b>67</b> |

## Resumo

O direito de propriedade e a expropriação estão intimamente ligados. A expropriação priva o particular do seu direito de propriedade para a prossecução de um fim público (expropriação clássica) ou modifica de forma grave a *utilitas* deste direito (expropriação pelo sacrifício), no entanto, a expropriação está condicionada ao pagamento de uma justa indemnização ao expropriado.

A justa indemnização é uma garantia do expropriado perante o acto lesivo que é a expropriação ao seu direito de propriedade, com o fim de compensar o sacrifício suportado de forma a garantir em termos de valor a posição jurídica que o expropriado detinha aquando da expropriação.

Importa referir que, muita da litigância existente nos nossos tribunais quanto a esta matéria está relacionada com a classificação dos terrenos da parcela a expropriar, sendo classificados pelo CE como solo apto para construção ou apto para outros fins.

O estudo que incidiu sobre o que é a justa indemnização permitiu concluir que, uma errada classificação dos solos poderá prejudicar expropriado e a entidade expropriante no cálculo da justa indemnização. Em matéria de terrenos inseridos em zona RAN ou REN, depois da declaração de utilidade pública, deverá ser observado o comportamento da Administração, se usou de “*manipulação das regras urbanísticas*” com o intuito de desvalorizar artificialmente o terreno e mais tarde o adquirir por valor inferior.

**PALAVRAS-CHAVE:** Expropriação; Propriedade; Justa Indemnização; Solos.

## **Abstract**

The property right and expropriation are closely linked. The expropriation deprives the individual of his property right to the pursuit of a public purpose (expropriation classical) or modifies the severe form of this right *utilitas* (expropriation by the sacrifice), however, the expropriation is conditioned upon payment of just compensation to the expropriated.

The fair compensation is a guarantee on the expropriated before the tortuous act that is the expropriation of their property rights, in order to make the sacrifice to ensure supported, in terms of value to the legal position held at the time of the expropriation.

It should be noted that much of the existing litigation in our courts on this matter, is related to the classification of the parcel of land to be expropriated, classified by the EC as being able to land fit for construction or other purposes.

The study focused on what is fair compensation, concluded that an erroneous classification of soils can harm the dispossessed and the expropriating authority, in the calculation of fair compensation. In terms of land area included in RAN or REN, after the declaration of public utility, should be observed the behaviour of the Management, if it used the "manipulation of urban rules" in order to artificially devalue the land and later acquired by the lower value.

**KEYWORDS:** Expropriation; Property; Just Compensation; Soils.

## Introdução

O presente estudo insere-se no âmbito do curso de Mestrado em Direito na área da Ciências Jurídico-Política, leccionado na Faculdade Lusófona do Porto e tem por objectivo discutir a justa indemnização no contexto da expropriação de terrenos, compreendo a classificação dos solos e a sua capacidade edificativa por reunir os elementos do art.º 25 n.º 2 do CE.

A expropriação é garantida em termos constitucionais, no art.º 62 n.º 2 da CRP, só podendo ser efectuada com base na lei e mediante o pagamento de uma justa indemnização.

Este instituto deve afectar o direito de propriedade privada, constitucionalmente previsto no art.º 62 n.º 1 da CRP, apenas no estritamente necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, por razões de utilidade pública.

Nestes termos, o particular/expropriado vê “*ferido*” o seu direito fundamental de propriedade privada por razões de interesse público, se privado do seu direito sem recebimento de uma justa indemnização.

Muita da jurisprudência em matéria de expropriações se tem debatido com a interpretação normativa quanto à classificação dos solos, “*aptos para construção*” ou “*aptos para outros fins*”, sendo extremamente importante a correcta classificação dos solos para que seja calculada uma justa indemnização.

O critério que no nosso legislador ordinário optou para determinar o montante de indemnização foi o critério do valor de mercado ou venal, no sentido de se alcançar o valor real e corrente do bem à data da publicação do acto de declaração de utilidade pública, de acordo com o seu destino efectivo ou possível numa utilização económica normal.

A justa indemnização na expropriação não procura compensar o benefício alcançado pela entidade expropriante mas ressarcir o prejuízo que para expropriado advém da expropriação (art.º 23 n.º 1 do CE), devendo garantir ao expropriado um valor que o coloque em condições de adquirir outro bem de igual natureza.

Contudo, o critério do valor do mercado não é de aplicação estrita ou rigorosa, o legislador ordinário entendeu que será o ponto de referência para calcular o montante da indemnização, sujeitando esse valor a correcções, quer no sentido da sua redução

quer no sentido de majoração do mesmo, de modo a que a indemnização seja realmente justa.

Antes de mais é importante entender os conceitos de direito de propriedade privada e expropriação bem assim como estes se correlacionam. Entende-se, portanto, que o primeiro, ainda que seja um direito fundamental, não é absoluto, estando socialmente condicionado, devendo ceder quando esteja em causa a concretização de um fim de interesse público, sendo certo que, se sacrificado através do acto de declaração de utilidade pública, acto ablativo da expropriação, haverá a contrapartida da justa indemnização.

Sendo a questão primordial a justa indemnização na expropriação de terrenos e necessariamente a sua classificação para efeitos de cálculo, será focado o nosso estudo na noção de justa indemnização quer na nossa Lei fundamental, quer no CE, dando especial ênfase aos factores que devem ser ponderados para efectivamente se garantir a justa indemnização, devendo ser observado as cláusulas de redução ao critério do valor de mercado e ainda os critérios referenciais para calcular a justa indemnização, de modo a garantir ao expropriado um valor monetário que o coloque em condições de adquirir outro bem de igual natureza e valor.

## **1. O direito de propriedade privada e a expropriação**

O direito de propriedade e a expropriação estão intimamente ligados. Por um lado temos um direito fundamental e por outro um instituto que limita esse direito mediante o pagamento de uma justa indemnização.

Temos a crer que o direito de propriedade não é um direito absoluto e que o instituto da expropriação para ser legítimo deve cumprir certos pressupostos (princípios da legalidade, proporcionalidade, utilidade pública e a justa indemnização, bem assim os princípios gerais previstos no art.º 266 da CRP).

O cerne da questão entre o direito de propriedade privada e a expropriação é a garantia económica que prevê o art.º 62 da CRP a justa indemnização.

### **1.1. O direito de propriedade**

O direito de propriedade é um direito fundamental consagrado na nossa Constituição no seu art.º 62 n.º 1 da CRP. Este conceito é definido pela doutrina portuguesa e como refere GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, o direito de propriedade “*não é garantido em termos absolutos, mas sim dentro dos limites e com as restrições previstas e definidas noutros lugares da Constituição (e na lei, quando a Constituição possa para ela remeter ou quando se trate de revelar limitações constitucionalmente implícitas) por razões ambientais, de ordenamento territorial e urbanístico, económicas, de segurança, de defesa nacional*”<sup>1</sup>.

Como refere JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, a Constituição para lá da definição ampla e genérica do direito de propriedade, “*decompõe o seu tratamento ou recorta estatutos parcelares da propriedade em diversos momentos e em razão de diferentes finalidades a prosseguir*”, indicando a propriedade de habitação (art.º 65 n.º 2 c) da CRP), a propriedade dos solos urbanos (art.º 65 n.º 4 da CRP), a propriedade dos

---

<sup>1</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes / MOREIRA, Vital, “Constituição da República Portuguesa anotada”, Volume I, 4ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, pág. 801.

meios de produção (art.º 80 b) e c), 82 e 83 da CRP) e a propriedade agrícola (art.º 94, 95 e 96 da CRP)<sup>2</sup>.

O direito da propriedade privada não é um direito absoluto, quer por remissões constitucionais expressas, quer por efeito de limites não expressamente estabelecidos ou autorizados, nomeadamente por colisão com outros direitos fundamentais. Entende ALVES CORREIA que *“de uma forma geral, o próprio projecto económico, social e político da Constituição implica um estreitamento do âmbito dos poderes tradicionalmente associados à propriedade privada e a admissão de restrições (quer a favor do Estado e da colectividade, quer a favor de terceiros) das liberdades de uso, fruição e disposição”*<sup>3</sup>.

Será de se concluir que o direito de propriedade não é absoluto, bem assim também não é um direito imutável, pode ser ampliado ou comprimido em função de concepções políticas, económicas ou sociais do momento.

A título de exemplo, o direito de propriedade dos solos urbanos está limitado pelos planos com eficácia plurisubjectiva, em concreto pelos planos municipais<sup>4</sup>, onde definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos, pelo que o seu proprietário ficará limitado as condições impostas.

O direito de propriedade privada, no sistema constitucional português, é tutelado como direito fundamental, garantida a sua titularidade e exercício. No entanto, uma das suas características é a sua expropriabilidade, o proprietário privado pode vir a ser expropriado por utilidade pública, sendo certo que a Constituição prevê que nesses casos deve ser assegurado uma justa indemnização.

Também estabelece no nosso CC, no seu art.º 1308 que ninguém pode ser privado, no todo ou em parte, do seu direito de propriedade senão nos casos fixados na lei, e no seu art.º 1310 prevê ainda que, havendo expropriação por utilidade pública, é

---

<sup>2</sup> MIRANDA, Jorge / MEDEIROS, Rui, “Constituição Portuguesa Anotada” Tomo I, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, pág. 626.

<sup>3</sup> CORREIA, Fernando Alves, “Manual de Direito do Urbanismo”, Volume I, 4ª Edição, Almedina, Coimbra, 2008, pág. 807-808.

<sup>4</sup> Os planos municipais definem o regime de uso dos solos, através da classificação do mesmo onde é determinado o destino básico dos terrenos, assentando na distinção entre solo urbano e solo rural (art.º 15 da LBOTU e art.º 71 a 73 do RJGT). Por solo urbano entende-se aquele terreno que lhe é reconhecida vocação para o processo de urbanização e de edificação, já solo rural, compreende aquele que é reconhecida vocação para as actividades agrícolas, pecuária, florestais ou minerais, bem assim aqueles onde se integra os espaços naturais de protecção ou de lazer, ou que sejam ocupados por infra-estruturas que não lhe confirmem o estatuto de solo urbano. CORREIA, Fernando Alves, “Manual de Direito...”, pág. 817.

sempre devida a indemnização adequada ao proprietário e aos titulares dos outros direitos reais afectados.

O nosso CC não nos dá uma noção de direito de propriedade, teremos de o entender através das suas características<sup>5</sup> enquanto direito real. Segundo ÁLVARO MOREIRA e CARLOS FRAGA, o proprietário tem poderes indeterminados, uma vez que o titular goza da plenitude dos poderes correspondentes à clássica tripartição de “*jus utendi, jus fruendi e jus abutendi*”<sup>6</sup>. O direito de propriedade enquanto direito real, caracteriza-se pelo princípio da elasticidade, isto é, uma vez extinto um direito real limitado<sup>7</sup> sobre a propriedade, esta reconstitui-se na sua plenitude, recuperando o seu titular todos os poderes da propriedade. Uma outra característica é a propriedade como um direito perpétuo, no sentido de que não se extingue pelo não uso, o seu proprietário pode manter-se inactivo e ainda assim o direito de propriedade mantém-se. Este princípio de perpetuidade implica a inexistência de propriedade temporária<sup>8</sup>, esta constitui-se por tempo indeterminado.

Nos termos do art.º 1305 do CC “*o proprietário goza de modo pleno e exclusivo dos direitos de uso, fruição e disposição das coisas que lhe pertencem, dentro dos limites da lei e com observância das restrições por ela impostas*”.

Em jeito de conclusão, o direito da propriedade não é um direito absoluto, apesar de se tratar de um direito fundamental constitucionalmente consagrado. Quando o particular se vê privado da sua propriedade por motivo de interesse público aquando do acto da declaração de utilidade pública (a expropriação), é-lhe garantido, no sentido de minimizar os danos causados que da expropriação advém, o pagamento de uma justa indemnização.

---

<sup>5</sup> MOREIRA, Álvaro / FRAGA, Carlos, “Direitos Reais – segundo as prelecções do Prof. Doutor C. A. da Mota Pinto ao 4º Ano Jurídico de 1970-1971”, Almedina, Coimbra, 2007, pág. 234-236.

<sup>6</sup> MOREIRA, Álvaro / FRAGA, Carlos, *ob. cit.* “Direitos Reais...”, pág.130.

<sup>7</sup> O usufruto, a servidão, o direito de superfície, o direito de uso e habitação oneram, restringem a propriedade.

<sup>8</sup> Como exemplo da excepção ao direito de propriedade temporário (ver art.º 1307 n.º 2 do CC na parte final): na propriedade resolúvel em alguma forma de venda a retro ou num negócio translativo da propriedade sob condição resolutiva, ou ainda na venda com reserva de propriedade.

### *1.1.1. O direito de propriedade como expressão da liberdade individual*

O direito de propriedade consagrado no art.º 62 da CRP é como um direito fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias.

Este direito tem uma dupla garantia, a garantia institucional e a garantia individual.

Enquanto garantia institucional ou objectiva, a propriedade é vista como um instituto jurídico, isto é, através desta norma é imposto ao legislador a produção de normas que permitam caracterizar um direito individual como “propriedade privada” e possibilitem a sua existência e capacidade funcional.

Já como garantia individual ou subjectiva, o direito de propriedade é protegido enquanto posição jurídica de valor patrimonial que se encontra nas mãos do particular, ou seja, procura proteger a posição patrimonial do cidadão perante as medidas de socialização, confisco político e expropriação, tratando-se da sua função mais importante.

O direito de propriedade privada reconhece ao seu titular um poder de domínio. Segundo ALVES CORREIA, este poder manifesta-se numa vertente estática, um “*poder-ter*” e numa componente dinâmica, um “*poder-utilizar*”<sup>9</sup>.

Salienta-se ainda que a sua consagração na nossa Constituição tem por finalidade tornar efectiva a garantia fundamental da liberdade pessoal, onde se procura assegurar ao titular do direito um espaço de liberdade no âmbito jurídico-patrimonial, mediante o reconhecimento de direitos de decisão, de utilização e de domínio sob a sua propriedade. Em particular o direito de propriedade do solo caracteriza bem a garantia do direito de propriedade como liberdade individual.

Para MIGUEL BRITO “*toda a norma que discipline a expropriação deve ser entendida como uma norma restritiva do direito fundamental de propriedade [...]. O direito a não ser privado da propriedade consagrado no artigo 62º, nº 1 da Constituição; a expropriação por utilidade pública e a requisição, previstas no nº 2 do*

---

<sup>9</sup> CORREIA, Fernando Alves, “Manual de Direito...”, pág. 802.

*mesmo artigo, são apenas casos de restrição daquele direito fundamental, não integrando o seu conceito”<sup>10</sup>.*

### *1.1.2. A função social da propriedade privada*

O direito de propriedade privada tem duas funções distintas, a função pessoal e privada e a função social.

No que à função social diz respeito, o direito de propriedade está subordinada à mesma e neste sentido, apesar de a propriedade ser individual e conferir ao seu titular a discricionariedade de uso, gozo e fruição, a propriedade é ordenada ao bem comum da sociedade que a reconhece<sup>11</sup>.

A função social deve ser considerada como um limite imanente da propriedade privada, apesar de na nossa Constituição não se encontrar expressamente previsto. Entendeu o legislador constitucional que a alusão à função social seria desnecessária uma vez que é resultado de várias normas constitucionais, desde logo, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art.º 1 da CRP), a realização democracia económica, social e cultural (art.º 2 da CRP), a promoção da igualdade real entre os portugueses (art.º 9 alínea d) da CRP), a correcção das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento (art.º 81 alínea b), art.º 103 n.º 1 e art.º 104 da CRP) ou ainda a propriedade pública dos recursos naturais e de meios de produção, de acordo com o interesse colectivo (art.º 80 alínea d) da CRP)<sup>12</sup>.

Este princípio da função social é característico do direito da propriedade privada, estando intimamente ligado à natureza social do homem. Enquanto proprietário o homem goza do poder de livre decisão sobre os seus bens, contudo, fica limitado pelos direitos fundamentais de outros (a colectividade).

---

<sup>10</sup> BRITO, Miguel Nogueira de, “*A Justificação da Propriedade Privada numa Democracia Constitucional*”, Coimbra, 2007, p. 994. citado no Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 25.01.2012, Proc.º n.º 659/08.0TBFND.C1, de 25.01.2011, disponível em <http://www.dgsi.pt> (consultado a 25.08.2012).

<sup>11</sup> CORREIA, Fernando Alves, “Manual de Direito...”, pág. 810.

<sup>12</sup> CORREIA, Fernando Alves, “Manual de Direito...”, pág. 812, MIRANDA, Jorge / MEDEIROS, Rui, *ob. cit.* “Constituição...”, pág. 626.

A propriedade privada é limitada pela função social quer por medidas legislativas e administrativas quer por actos do poder público que ferem o núcleo essencial do direito de propriedade, os chamados actos expropriativos.

A função social da propriedade privada legítima a expropriação tornando-a num acto lícito, mas impõe necessariamente, a garantia ao expropriado do direito a uma justa indemnização.

### *1.1.3. O interesse público e a necessidade de expropriar*

O interesse público não é de fácil caracterização, trata-se de um conceito indeterminado. O Estado e demais entidades públicas, procuram concretizar o interesse público estabelecendo fins ou objectivos políticos específicos a realizar, no sentido de, *“colocando-os num determinado nível de abstracção, se consideram comuns à generalidade das pessoas que integram uma determinada comunidade”*<sup>13</sup>.

A expropriação dos bens imóveis e os direitos a eles inerentes, só é admissível quando esteja em causa o interesse público e mediante o pagamento de uma justa indemnização, devendo para isso as entidades expropriantes com o fim de prosseguir o interesse público, respeitar os direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares expropriados.

O interesse privado e o interesse público estão em constante confronto no âmbito da expropriação, por um lado, os cidadãos não querem ver os seus direitos agredidos e por outro, a prossecução do interesse público para a colectividade. Deve salientar-se que, ainda assim, o interesse privado não fica desprotegido uma vez que é assegurado ao particular expropriado o pagamento de uma justa indemnização e ainda, porque a expropriação deve limitar-se ao necessário para a realização do seu fim, ao expropriado é garantido o direito de reversão se os bens não forem aplicados ao fim do interesse público que justificou a expropriação.

---

<sup>13</sup> MIRANDA, Jorge / MEDEIROS, Rui, *ob. cit.* “Constituição...”, pág. 560.

## 1.2. A Expropriação

A expropriação é um instrumento utilizado pela Administração para executar os planos urbanísticos. Com o fim de prosseguir o interesse público, e não havendo outro modo de poder vir a prosseguir o mesmo, decidirá a Administração declarar a expropriação por utilidade pública colidindo com o direito de propriedade dos particulares.

Trata-se, de certo modo, de um meio agressivo, autoritário que a Administração se recorre para poder executar os planos, invadindo o direito de propriedade dos cidadãos, podendo apenas ser efectuada mediante o pagamento de uma justa indemnização (art.º 62 n.º 2 da CRP).

MARCELLO CAETANO, definiu o instituto da expropriação como *“a relação jurídica pela qual o Estado, considerando a conveniência de utilizar determinados bens imóveis em um fim específico de utilidade pública, extingue os direitos subjectivos constituídos sobre eles e determina a sua transferência definitiva para o património da pessoa a cujo cargo esteja a prossecução desse fim, cabendo a esta pagar ao titular dos direitos extintos uma indemnização compensatória.”*<sup>14</sup>.

No mesmo sentido, FAUSTO DE QUADROS, refere que a expropriação é o *“processo pelo qual a Administração Pública, para prosseguir um fim de interesse público, extingue os direitos (em regra, o direito de propriedade plena) dos seus titulares sobre um dado bem imóvel e transfere esse bem para o património da pessoa colectiva pública expropriante ou para o de uma outra pessoa colectiva, pública ou privada, mediante o pagamento de prévia e justa indemnização”*<sup>15</sup>.

Para GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, a expropriação consiste *“na privação, por acto de autoridade pública e por motivo de utilidade pública, da propriedade ou do uso de determinada coisa”* e trata-se de uma medida ablatória da propriedade ou do seu uso, sendo certo que a expropriação se circunscreve a razões de utilidade pública<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> CAETANO, Marcello, “Manual de Direito Administrativo” revisto e actualizado pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral, Volume II, 10ª Edição, 4ª Reimpressão, Almedina, Coimbra, 1991, pág. 1020.

<sup>15</sup> QUADROS, Fausto de, “Expropriação por utilidade pública”, in “Dicionário Jurídico da Administração Pública”, Volume IV, Lisboa, 1991, pág. 306.

<sup>16</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes / MOREIRA, Vital, “Constituição...”, pág. 806-807.

Por expropriação de utilidade pública CARLA VICENTE diz-nos que *“constitui uma das formas autoritárias (embora se tenha vindo a tentar atenuar esta característica) de prossecução do interesse público, possibilitando-se que um determinado direito ou bem seja adquirido pela entidade beneficiária da expropriação, sem o concurso da vontade do titular do direito”*<sup>17</sup>

Por outro lado, ALVES CORREIA distingue o conceito de expropriação em sentido clássico e expropriação por sacrifício. O primeiro é definido como *“um acto de privação ou de subtracção de um direito de conteúdo patrimonial e na sua transferência para um sujeito diferente, para a realização de um fim público”* ou seja, a mudança de titular do direito em si. Já a expropriação por sacrifício *“se caracteriza por uma destruição ou uma afectação essencial de uma posição jurídica garantida como propriedade pela Constituição, à qual falta, porém o momento translativo do direito, bem como a relação tripolar: entidade expropriante – expropriado – beneficiário da expropriação”*<sup>18</sup>.

No mesmo sentido, FERNANDA PAULA OLIVEIRA diz-nos que a expropriação em sentido clássico trata-se da *“privação ou subtracção de um direito e a sua apropriação por um sujeito diferente para a realização de um fim público”* implicando assim *“uma relação tripolar entre o expropriado, o beneficiário da expropriação e a entidade expropriante”*. Já a expropriação por sacrifício, caracteriza-a como *“uma destruição ou limitação essencial de uma posição jurídica garantida como propriedade pela constituição”* sendo que neste caso estamos *“perante actuações de entidades públicas cuja finalidade não é a aquisição de bens para a realização de um interesse público, mas que provocam uma limitação de tal forma intensa no direito de propriedade que devem ser qualificadas como expropriativas dando origem, por isso, a uma obrigação de indemnização.”*<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> VICENTE, Carla, “A urgência na expropriação – Algumas questões”, 2ª Edição revista e actualizada, AAFDL, Lisboa, 2008, pág. 11.

<sup>18</sup> CORREIA, Fernando Alves, “Manual de Direito do Urbanismo”, Volume II, Almedina, Coimbra, 2010, pág. 131-132.

<sup>19</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Direito do Urbanismo – Curso de Especialização em Gestão Urbanística”, 2ª Edição, CEFA, Coimbra, 2001, pág. 81-82.

Para DULCE LOPES, a expropriação é “*um instituto multiforme e irrepetível*”, sendo um “*acto ablatório ou limitador do direito de propriedade*” tratando-se de “*um procedimento de aquisição de bens, com vista à realização de um interesse público*”<sup>20</sup>.

Seguimos a opinião de ALVES CORREIA e FERNANDA PAULA CORREIA quanto ao conceito utilizado no nosso ordenamento jurídico. O legislador assumiu o conceito de expropriação por sacrifício, uma vez que o Estado não procura a aquisição do bem em si para a realização de um fim público, mas extinguir o direito de propriedade para conseguir realizar o fim de utilidade pública justificativo da expropriação mediante o pagamento de justa indemnização ao expropriado.<sup>21</sup>

### *1.2.1. O objecto da expropriação*

Conforme prevê o nosso CE, no seu art.º 1º, só é admissível a expropriação quando estejamos perante bens imóveis e os direitos a eles inerentes.

De outro modo, a expropriação de bens imóveis significa a própria subtracção do direito da propriedade que incide sobre esses bens (edifícios, terrenos). Já aos direitos relativos a bens imóveis, significa a expropriação de direitos reais distintos do direito de propriedade, como exemplo, direitos reais de gozo (usufruto, uso e habitação, servidões), direitos reais de garantia (hipoteca) e direitos obrigacionais ou de crédito (arrendamento) que incidem sobre o bem imóvel.

Assim, se a expropriação incidir sobre o bem imóvel, todos os direitos que o oneram extinguem-se automaticamente, devendo ser paga uma indemnização quer ao proprietário, quer aos titulares de outros direitos.

Será de se referir que a expropriação só poderá incidir sobre bens privados, ainda que o nosso CE no seu art.º 6 admita a afectação dos bens do domínio público a outro fim de utilidade pública. Nestes casos não estaremos perante uma verdadeira expropriação, mas uma mutação dominial ou transferência de domínio. MARCELLO CAETANO afirma que “*mal se concebe que bens inteiramente consagrados à utilidade*

---

<sup>20</sup> LOPES, Dulce, “*O procedimento expropriativo: complicações ou complexidade?*”, disponível em <https://woc.uc.pt/fduc/getFile.do?tipo=2&id=2004> (consultado a 30.01.2012).

<sup>21</sup> CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 135-137, “*o legislador assumiu claramente a noção de expropriação de sacrifício, envolvendo actos do poder público cujo escopo não é o da aquisição de um bem para a realização de um interesse público, mas que aniquilem o conteúdo mínimo, essencial ou intangível do direito de propriedade, e cuja indemnização é calculada nos termos do CE...*”.

*pública fossem transferidos forçadamente de dono, em homenagem à mesmíssima utilidade pública. O que haverá, portanto, a fazer é desafectá-los, ou transferi-los de domínio”<sup>22</sup>.*

### *1.2.2. As garantias dos particulares*

O expropriado face à expropriação dispõe de garantias para se proteger quer se trate de uma expropriação legal, onde todos os trâmites foram exercidos de modo regular, quer quando foi alvo de uma expropriação ilegal.

Antes de mais, é garantido ao expropriado desde logo, depois do acto da declaração de utilidade pública, e sendo um acto administrativo, o direito de recurso contencioso de anulação com fundamento em ilegalidade, conforme prevê a nossa Lei Fundamental, no seu art.º 268 n.º 4 CRP.

Para além desta garantia, o CE prevê garantias específicas dos particulares perante a expropriação, que passamos a designar, a caducidade do acto de declaração de utilidade pública, a indemnização e ainda o direito de reversão.

#### *1.2.2.1. Expropriações legais*

Quando estejamos perante o acto de declaração de utilidade pública legal, ao expropriado (o particular) é-lhe concedido três garantias previstas no CE e já atrás enunciadas. Assim, passaremos a descrever cada uma delas.

##### a) Caducidade<sup>23</sup> do acto de declaração de utilidade pública

Conforme prevê o art.º 13 n.º 3 do CE, o acto de declaração de utilidade pública caduca se o expropriante não promover a constituição da arbitragem<sup>24</sup> no prazo

---

<sup>22</sup> CAETANO, Marcello, ob. cit. “Manual...”, pág. 1032.

<sup>23</sup> A caducidade é uma forma de extinção de direitos por virtude do mero decurso do tempo, em quadro de protecção dos interessados das pessoas contra quem os direitos são exercidos. A caducidade na expropriação é estabelecida no interesse dos expropriados e demais interessados. O regime que é aplicado é o previsto no art.º 333 n.º 2 e art.º 303 do CC e uma vez que o normativo não se reporta sobre matéria excluída da disponibilidade das partes (sobre direitos indisponíveis sobre o estado das pessoas), não é de conhecimento oficioso, pelo que, para ser eficaz terá de ser invocado judicialmente ou extrajudicialmente por aquele a quem aproveita (o expropriado e demais interessados), pelo seu representante ou, tratando-se de incapaz, pelo Ministério Público. *in* COSTA, Salvador, “Código das Expropriações e Estatuto dos Peritos Avaliadores, anotados e comentados”, Almedina, Coimbra, 2010, pág. 88 – 89.

<sup>24</sup> Não havendo acordo sobre o valor da justa indemnização, é este fixado por arbitragem e cabe à entidade expropriante, ainda que seja de direito privado, promover, perante si, a constituição e o

de um ano ou se o processo não for enviado a tribunal competente no prazo de 18 meses, em ambos os casos contados da data da publicação do referido acto no Diário da República<sup>25</sup>. Com esta garantia o expropriado não vê prolongar-se por muito tempo uma situação indefinida, traduzida na insistência de um acto que veio a revelar-se desnecessário ou em relação ao qual o expropriante deixou de ter interesse.<sup>26</sup>

A declaração de utilidade pública pode ser renovada depois de caducada, desde que devidamente fundamentada e no prazo máximo de um ano a contar do termo dos prazos fixados no n.º 3 do art.º 13 do CE (art.º 13 n.º 5 do CE). Ocorrendo a referida renovação, o expropriado será notificado para optar pela fixação de nova indemnização ou pela actualização da anterior, aproveitando-se, neste caso os actos já praticados (art.º 13 n.º 6 do CE), no prazo de 15 dias após a publicação da renovada declaração de utilidade pública.

Mas, tratando-se de obra contínua, o instituto da caducidade não poderá ser invocado depois de aquela ter sido iniciada em qualquer local do respectivo traçado, excepto se os trabalhos forem suspensos ou estiverem interrompidos por prazo superior a três anos (art.º 13 n.º 7 do CE).

A competência para declarar a caducidade do acto da declaração de utilidade pública é do tribunal competente para conhecer da decisão arbitral ou da entidade que declarou a utilidade pública, depois de requerida pelo expropriado ou demais

---

funcionamento da arbitragem (art.º 42 n.º 1 do CE). Na arbitragem intervêm três árbitros que são designados pelo presidente do tribunal da Relação da situação dos prédios ou da sua maior extensão. (art.º 45 n.º 1 do CE). A decisão arbitral cabe recurso, com efeito meramente devolutivo para o tribunal da Comarca da situação do bem expropriado ou da sua maior extensão (art.º 38 n.º 1 e 3 do CE).

A arbitragem é um meio extrajudicial para a resolução alternativa de litígios, em que um terceiro – o juiz árbitro – impõe às partes uma decisão. MARIANA FRANÇA GOUVEIA, in GOUVEIA, Mariana França, “Curso de Resolução Alternativa de Litígios”, Almedina, Coimbra, 2011, pág. 91, define arbitragem como sendo “*um modo de resolução jurisdicional de conflitos em que a decisão, com base na vontade das partes, é confiada a terceiros*”. A decisão arbitral vincula ambas as partes e tem características do padrão judicial tradicional, uma vez que esta faz caso julgado e tem força executiva. Para JOSÉ LUÍS ESQUÍVEL, in ESQUÍVEL, José Luís, “Os Contratos Administrativos e a Arbitragem”, Almedina, Coimbra, 2004, pág. 76, a arbitragem “*pode ser entendida como um meio de resolução de litígios fora dos quadros dos tribunais que integram a justiça oficial ou do tribunais do Estado... as partes em litígio, em vez de se dirigirem a estes últimos tribunais, submetem o litígio à apreciação de terceiros (os árbitros), os quais por força da lei, actuam como um verdadeiro tribunal, tendo as respectivas decisões a natureza de sentença, com força de caso julgado*”.

<sup>25</sup> A constituição da arbitragem está prevista no art.º 42 do CE e a remessa do processo ao tribunal competente no art.º 51 do CE e porque os prazos são de natureza administrativa, a contagem será efectuada por força do art.º 98 n.º 1 do CE seguindo as regras estabelecidas no art.º 72 n.º 1 do CPC.

<sup>26</sup> CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 205; OLIVEIRA, Fernanda Paula, ob. cit. “Direito...”, pág. 108.

interessados (art.º 13 n.º 4 do CE), devendo ser notificada a todos os interessados a decisão proferida.

Caducado o referido acto de declaração de utilidade pública, terá de haver o reinício do procedimento de expropriação.

b) Indemnização

A indemnização é um requisito de validade do acto expropriativo mas também a principal garantia do expropriado.

A nossa CRP no seu art.º 62 n.º 2, prevê a indemnização como um pressuposto de legitimidade da expropriação quando nos diz que a expropriação por utilidade pública “*só pode ser efectuada mediante o pagamento de justa indemnização*”, bem assim o nosso CE no seu art.º 1 na admissibilidade das expropriações “*mediante o pagamento contemporâneo de uma justa indemnização*”.

A doutrina portuguesa no que à indemnização diz respeito é unânime, deve garantir ao expropriado um valor monetário que o coloque em condições de adquirir outro bem de igual natureza e valor.

Para MARCELLO CAETANO, “*a indemnização deve corresponder à reposição no património do expropriado do valor dos bens de que foi privado, por meio de pagamento do seu justo preço em dinheiro...a expropriação vem a resolver-se numa conversão de valores patrimoniais: no património onde estavam os imóveis, a entidade expropriante põe seu valor pecuniário*”<sup>27</sup>.

GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA enquadram a justa indemnização como um pressuposto constitucional da requisição e expropriação, admitindo que se trata de uma expressão particular de um princípio de Estado de direito democrático, de indemnização pelos actos lesivos de direitos e pelos danos causados a outrem (art.º 2 da CRP). Assim, o direito de propriedade em caso de expropriação transforma-se em direito ao respectivo valor. Apesar da CRP apenas prever que a indemnização deverá ser justa, não estabelece critérios indemnizatórios, no entanto, não poderá conduzir a indemnizações irrisórias ou manifestamente desproporcionais em relação à perda do bem expropriado, ou seja, deverá ser respeitado os princípios materiais da CRP (igualdade, proporcionalidade)<sup>28</sup>. Também no cálculo da justa indemnização, deve ser

---

<sup>27</sup> CAETANO, Marcello, ob cit. “Manual...”, pág. 1036.

<sup>28</sup> No Acórdão da Relação de Lisboa, de 08.10.2009, Proc.º n.º 2313/04.3TBCLD.L1-6, disponível em <http://www.dgsi.pt/> (consultado a 11.07.2012) refere que o “*conceito de justa indemnização envolve as*

respeitado o princípio da equivalência de valores, sendo de se expulsar os valores especulativos ou ficcionados. Para ambos, a justa indemnização comporta duas dimensões, uma ideia tendencial de contemporaneidade, pois, embora não seja exigido o pagamento prévio, também não existe discricionariedade quanto ao adiamento do pagamento da indemnização e ainda a justiça de indemnização quanto ao ressarcimento dos prejuízos suportados pelo expropriado, o que pressupõe a fixação do valor dos bens ou direitos expropriados que tenha em conta as circunstâncias e as condições de facto (ex. a natureza dos solos).<sup>29</sup>

JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, referindo-se à expropriação, dizem que todo o acto ablativo de propriedade ou de outro direito patrimonial envolve indemnização. Na expropriação por utilidade pública a indemnização deverá ser apurada a partir do valor efectivo do bem, independentemente de qualquer outra circunstância, procurando-se repor o expropriado numa situação económica equivalente àquela em que se encontraria se não tivesse havido a expropriação.<sup>30</sup>

A indemnização enquanto pressuposto de legitimidade e garantia da expropriação, segundo ALVES CORREIA, terá de ser uma indemnização que corresponda ao valor de mercado do bem expropriado, de forma a alcançar uma compensação integral do sacrifício imposto ao expropriado e assim garanta que este comparativamente a outro cidadão não expropriado não seja tratado de modo desigual ou injusto. Além disso, existe uma ligação entre o direito de propriedade e a

---

*ideias de proibição de indemnização simbólica, de igualdade dos cidadãos perante os encargos e do interesse público da expropriação. O princípio da igualdade na sua dimensão interna implica o estabelecimento pela lei ordinária de critérios uniformes de cálculo de indemnização. Na sua dimensão externa, o princípio da igualdade implica que a lei ordinária estabeleça critérios de cálculo da indemnização em termos de não ocorrer tratamento desigual entre os cidadãos expropriados e não expropriados”.*

O Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 243/2001, de 23.05.2001, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt> (consultado a 22.09.2012), diz-nos que “a indemnização só é justa, se conseguir ressarcir o expropriado do prejuízo que efectivamente sofreu. Não pode ser de montante tão reduzido que a torne irrisória ou meramente simbólica, mas também não pode ser desproporcionada à perda do bem expropriado. E, por isso, não deve atender a factores especulativos ou outros que distorçam a proporção que deve existir entre o prejuízo imposto pela expropriação e a compensação a pagar por ela, para mais ou para menos. Há, consequentemente, que observar aqui um princípio de igualdade e de proporcionalidade – um princípio de justiça, em suma. O quantum indemnizatório a pagar a cada expropriado há-de realizar a igualdade dos expropriados entre si e a destes com os não expropriados: trata-se de assegurar que haja igualdade de tratamento perante os encargos públicos”.

Para mais detalhes consultar, por favor, o ponto 1.2.3., quanto ao princípio da proporcionalidade e o ponto 2.1. quanto ao princípio da igualdade, do presente estudo.

<sup>29</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes / MOREIRA, Vital, “Constituição...”, pág. 808-809.

<sup>30</sup> MIRANDA, Jorge / MEDEIROS, Rui, *ob. cit.* “Constituição...”, pág. 629.

indenização em que reflecte um complexo problema da garantia constitucional da propriedade. O art.º 62 n.º 1 CRP protege o direito fundamental que é a propriedade e no n.º 2 consagra a função mais importante da garantia individual da propriedade privada, sendo que a expropriação de qualquer direito de conteúdo patrimonial implica obrigatoriamente o pagamento de uma justa indenização. Por último, a indenização enquanto garantia constitucional relaciona-se com a protecção da confiança do cidadão na sua actividade económica privada. Ainda que a CRP não garanta que a sua propriedade será mantida em quaisquer circunstâncias, garante-lhe o direito a ser indemnizado caso o seu bem seja expropriado para um fim de utilidade pública.<sup>31</sup>

Atendendo a FAUSTO QUADROS, a expropriação dá lugar a indenização, sendo que se trata de um elemento essencial na expropriação. O preceito constitucional “*justa indenização*” pretende significar uma indenização compensatória para o expropriado, sendo que esta deve ser calculada em função do valor real ou corrente do imóvel expropriado, que se traduz no valor venal de mercado, e ainda uma indenização prévia, ou seja, contemporânea à ablação do direito expropriado, sob pena de a função nuclear de indenização (permitir ao expropriado obter um bem sucedâneo do bem expropriado) não ser realizável<sup>32</sup>.

c) Direito de reversão<sup>33</sup>

Como prevê ALVES CORREIA, “*a reversão dos bens expropriados é o direito reconhecido pelo ordenamento jurídico ao anterior titular do bem ou direito objecto de expropriação de o rever ou de obter a sua devolução, desde que observados certos pressupostos*”<sup>34</sup>.

Trata-se do direito dos expropriados poderem fazer voltar à sua esfera jurídica os bens objecto da expropriação, quando se verifique que os bens em causa não foram aplicados ao fim para que foram expropriados ou que cessou a sua aplicação a esse fim.

---

<sup>31</sup> CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 202-204.

<sup>32</sup> QUADROS, Fausto, ob. cit. “Dicionário Jurídico...”, pág. 307-308.

<sup>33</sup> A reversão significa no âmbito desta matéria “*a retoma, pelos anteriores titulares, do direito propriedade sobre os prédios que foram objecto de expropriação, em razão de a entidade beneficiária da expropriação não lhe ter dado o destino previsto na declaração de utilidade pública ou de ter cessado a sua finalidade, o que se configura, grosso modo, como o reverso da expropriação*” in, COSTA, Salvador, ob. cit. “Código das Expropriações...”, pág. 435.

<sup>34</sup> CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 323.

Assim, conclui-se que, pela inércia da entidade expropriante ou da alteração do fim da expropriação, os expropriados gozam do direito de reversão, de verem o retorno dos bens expropriados à titularidade dos expropriados e tendo por obrigação a restituição à entidade expropriante o que hajam recebido a título de indemnização<sup>35</sup>.

Conforme previsto no art.º 5 do CE, quando a entidade expropriante dá aos bens expropriados uma utilização diferente do previsto na declaração de utilidade pública, quando não utilize o bem expropriado no prazo de dois anos a contar da adjudicação ou ainda quando a aplicação ao fim previsto na declaração de utilidade pública tiver cessado, tem o expropriado o direito de requerer a reversão dos bens. Trata-se de situações em que a entidade expropriante, por um qualquer motivo, não afectou os bens expropriados ao fim que lhe eram destinados pela declaração de utilidade pública, ou os casos em que cessaram as suas finalidades.

No entanto, quando se trate de realização de uma obra contínua<sup>36</sup> e essa obra determine a expropriação de bens distintos, o seu início em qualquer local do traçado, cessa o direito de reversão sobre todos os bens expropriados, sendo certo que, apesar disso, estas obras devem enquadrar-se no fim que justificou a expropriação, não o sendo, o direito de reversão não cessa<sup>37</sup>. Para além disso, ainda em obra contínua, se os trabalhos forem suspensos ou estiverem interrompidos durante mais de dois anos, também há lugar ao direito de reversão (art.º 5 n.º 2, 3 e 9 do CE).

O direito de reversão, contudo não é uma garantia para o expropriado que pode ser utilizada a todo o tempo. Nos termos do art.º 5 n.º 4 do CE, o direito de reversão cessa quando tenha decorrido 20 anos sobre a data da adjudicação ou, seja dado aos bens expropriados outro destino mediante nova declaração de utilidade pública ou, haja renúncia<sup>38</sup> do expropriado (nos termos do art.º 5 n.º 6 do CE é interpretado por renúncia o acordo entre a entidade expropriante e o expropriado ou demais interessados sobre

---

<sup>35</sup> COSTA, Salvador, ob. cit. “Código das Expropriações...”, pág. 38.

<sup>36</sup> Definida no art.º 5 n.º 3 “...*entende-se por obra contínua aquela que tem configuração geométrica linear e que, pela sua natureza, é susceptível de execução faseada ao longo do tempo, correspondendo a um projecto articulado, global e coerente*”.

<sup>37</sup> COSTA, Salvador, ob. cit. “Código das Expropriações...”, pág. 40.

<sup>38</sup> Por renúncia entende-se “*a extinção de um direito por vontade exclusiva do seu titular*”, e porque estamos perante uma expropriação será “*por vontade do expropriado, susceptível de abranger todos ou alguns dos bens em causa*”. Deverá a renúncia ser expressa para manifestação da vontade do expropriado uma vez que está em causa “*um direito que se conforma com a garantia prevista no art.º 62, n.º 1, da Constituição, salvo nos casos previstos nos n.ºs 6 e 7 deste artigo*”, in, COSTA, Salvador, ob. cit. “Código das Expropriações...”, pág. 41.

outro destino a dar a bem expropriado ou sobre o montante do acréscimo da indemnização que resultaria no caso de nova ou renovada declaração de utilidade pública, aos direitos de reversão e de preferência<sup>39</sup>) ou ainda, quando a declaração de utilidade pública seja renovada, com fundamento em prejuízo grave para o interesse público, dentro do prazo de um ano a contar de verificação dos factos que originaram a reversão.

De referir que o direito de reversão deve ser requerido no prazo de três anos a contar da ocorrência do facto que a originou sob pena de caducidade do direito, mas ainda que decorrido o referido prazo, ao expropriado assiste o direito de preferência na primeira alienação dos bens expropriados até ao final de 20 anos (art.º 5 n.º 5 do CE).

Assim, no seguimento da caducidade do direito de reversão, assiste ao expropriado o direito de preferência na primeira alienação dos bens, sendo de referir que este direito de preferência é susceptível de se extinguir pelos pressupostos do art.º 5 n.ºs 6 e 7 do CE.

Importa referir, quando haja lugar ao direito de reversão, a questão da indemnização a pagar pelo expropriado à entidade expropriante. Segundo ALVES CORREIA, o nosso CE e no seguimento dos art.ºs 77 n.º 1 alíneas d) e e) e 78 n.º 2, parece resultar que se trata de uma actualização da indemnização paga pela expropriação, não recorrendo ao acordo de reversão previsto no art.º 76-A do CE, ou na falta deste, o interessado deve deduzir no prazo de 120 dias a contar da data da notificação da autorização, perante o tribunal administrativo de círculo da situação dos bens ou da sua maior extensão, o pedido de adjudicação, devendo juntar documentos onde conste a indicação da indemnização satisfeita e a respectiva forma de pagamento e, havendo lugar a benfeitorias que a entidade expropriante tenha efectuado e/ou deteriorações do bem expropriado, deve juntar relatório fundamentado elaborado por perito da lista oficial à sua escolha a estimativa de um valor<sup>40</sup>. Do mesmo modo, na falta de acordo nos termos do art.º 76-A do CE, quanto ao montante a restituir, deverá ser fixada pelo juiz tendo, antes de mais, de proceder às diligências instrutórias que tiver por necessárias, sendo obrigatória a avaliação, nos termos previstos para o recurso em

---

<sup>39</sup> CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 332.

<sup>40</sup> CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 341.

processo de expropriação (art.º 61 n.º 2 do CE), não havendo a possibilidade de uma segunda avaliação (art.º 61 n.º 6 do CE)<sup>41</sup>.

Em conclusão, o valor da indemnização a ser pago pelo expropriado à entidade expropriante tem por base o montante da indemnização recebida pelo expropriado, actualizado desde a data da sua entrega até à data da sua restituição (art.º 24 do CE). A esse valor acrescerá o valor das benfeitorias realizadas pela expropriante ou por quem a substitua na titularidade do direito de propriedade sobre o prédio, e deverá ser deduzido o valor das deteriorações eventualmente ocorridas<sup>42</sup>.

#### *1.2.2.2. A indemnização numa expropriação ilegal*

O expropriado, dispõe também de garantias para se proteger de uma expropriação ilegal, considerando-se ilegal toda aquela expropriação que ataca o direito de propriedade privada, na inobservância dos pressupostos de legitimidade<sup>43</sup>. Ultrapassando esses limites, o expropriado vê-se perante uma expropriação ilegal, contudo, o nosso ordenamento jurídico prevê que tais levandades possam ser contrariadas, concedendo instrumentos para o particular reagir, designadamente na obtenção de uma indemnização e ainda a recuperação do seu direito de propriedade.

Os instrumentos de protecção variam consoante estejamos perante a “via de facto” ou face a uma “ilegalidade” do acto de declaração de utilidade pública.

Apesar de não ser a base do estudo, serão abordados estes instrumentos de protecção de um modo sucinto.

---

<sup>41</sup> No processo expropriativo não há lugar a uma segunda avaliação, quando as partes não concordam com o relatório pericial, contrariando o regime geral previsto no art.º 589 n.º 1 do CPC. Esta proibição de uma segunda avaliação “*é justificada pela composição da primeira – três peritos nomeados pelo juiz de uma lista oficial e um por cada uma das partes – e ainda porque, na realidade, já houve uma diligência pericial prévia à decisão, à arbitral, embora objecto de recurso*” (art.º 61 n.º 6 do CE) in COSTA, Salvador, ob. cit. “Código das Expropriações...”, pág. 372.

<sup>42</sup> CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 341, COSTA, Salvador, ob. cit. “Código das Expropriações...”, pág. 456.

<sup>43</sup> Devem ser cumpridos quatro pressupostos para legitimar o acto ablativo que é a expropriação e são eles o princípio da legalidade, o princípio da utilidade pública, o princípio da proporcionalidade em sentido amplo ou da proibição do excesso e a indemnização (confira ponto 1.2.4 do presente estudo), bem assim a observância os outros princípios a que a actividade administrativa está sujeita, nomeadamente os previstos no art.º 266 da CRP e ainda o art.º 2 do CE. CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 186; VICENTE, Carla, ob. cit. “A urgência...”, pág. 12; OLIVEIRA, Fernanda Paula, ob. cit. “Direito...”, pág. 83-97.

a) Os meios de defesa do expropriado para protecção do seu direito de propriedade face à actuação da entidade expropriante

Da actuação da Administração podemos enquadrar alguns pressupostos típicos da “via de facto”<sup>44</sup>, nomeadamente quando a Administração apodera-se da propriedade privada sem que se verifique previamente o acto da declaração da utilidade pública (não acontecendo quando estamos perante uma expropriação urgentíssima, nos termos do art.º 16 do CE, em que o Estado ou as autoridades públicas por este designadas ou legalmente competentes, pode tomar posse administrativa imediata dos bens destinados a prover à necessidade que determina a sua intervenção em casos de calamidade pública ou de exigências de segurança interna ou de defesa nacional, sem haver necessidade de qualquer formalidade prévia, seguindo-se o estabelecido no CE no que diz respeito à fixação da indemnização em processo litigioso (art.º 38 e ss do CE), como decorre do art.º 3 n.º 2 do CPA os actos praticados em estado de necessidade, com preterição das regras daquele Código, são válidos se os seus resultados não pudessem ser alcançados de outro modo, mas salvaguardando o direito dos lesados a indemnização nos termos gerais da administração<sup>45</sup>; a Administração apodera-se da propriedade dos particulares após a declaração de nulidade ou inexistência ou anulação do acto da declaração de utilidade pública; o acto da declaração de utilidade pública executado padece de vícios graves que seja manifesta a sua inexistência ou a sua nulidade (a título de exemplo a incompetência do órgão que emitiu o acto da declaração de utilidade pública); apesar do acto da declaração de utilidade pública ser regular, a actividade material de execução excede quantitativa ou qualitativamente o âmbito coberto por esse acto (como exemplo a administração apodera-se de bem que não é objecto da expropriação)<sup>46</sup>.

O particular para se proteger da actividade da Administração no âmbito da expropriação, dispõe dos meios de reacção quer nos tribunais judiciais quando pretenda defender a sua propriedade da posse segundo o Código Civil<sup>47</sup>, ou ainda através dos

---

<sup>44</sup> Por via de facto, Alves Correia caracteriza como “a não prática de um acto expropriativo a que faltam algum ou alguns requisitos legais de validade, mas por um ataque grosseiro à propriedade por meio de factos materiais onde não se pode encontrar nada que corresponda ao conceito de expropriação” in CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 353.

<sup>45</sup> COSTA, Salvador, ob. cit. “Código das Expropriações...”, pág. 106.

<sup>46</sup> CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 356.

<sup>47</sup> Por exemplo, o proprietário pode exigir judicialmente de qualquer possuidor o reconhecimento do seu direito de propriedade e consequente restituição da posse (art.º 1311 do CC) e condenar ao pagamento de uma indemnização pelos prejuízos, directos ou indirectos, suportados pelo particular nos termos do art.º 483 do CC.

tribunais administrativos<sup>48</sup>, no âmbito da protecção jurisdicional consagrada na legislação processual administrativa<sup>49</sup>.

Importa ainda referir a questão da “via de facto” com figuras jurídicas associadas à mesma “apropriação irregular”, “expropriação indirecta” e “ocupação apropriativa” mas que não devem ser admitidas no nosso direito, estas sim devem ser decididas em juízo, onde serão ponderados os interesses coenvolvidos ao caso concreto<sup>50</sup>.

Foi na doutrina francesa que surgiu as figuras de “apropriação irregular” e “expropriação indirecta”, sendo que a primeira é caracterizada pela tomada de posse pela Administração de um bem imóvel do particular com base em título que padeça de uma ilegalidade simples e como exemplo típico temos a obra pública construída por erro numa propriedade privada. Quanto à segunda, a administração toma posse de um imóvel do particular sem título e realiza obra pública, protegida pelo princípio da intangibilidade das obras públicas, no sentido em que deve ser mantida a obra pública que foi construída, sob pena de resultar danos graves para o interesse público. Este princípio criado pela jurisprudência francesa veio admitir que a obra pública realizada para o interesse geral, ainda que por apropriação irregular ou expropriação indevida, devido à sua importância, quer o juiz do tribunal judicial quer o juiz do tribunal administrativo, não pode ordenar a destruição de uma obra pública edificada por erro numa propriedade privada, mas apenas conceder ao proprietário uma indemnização<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Por exemplo o particular pode intentar uma acção de condenação da Administração à adopção das condutas necessárias ao restabelecimento do direito violado (art.º 37 n.º 2 d) do CPTA) ou ainda uma acção de condenação da Administração à reparação dos danos causados pela sua actuação por “via de facto” (responsabilidade civil) (art.º 37 n.º 2 alínea f) do CPTA).

<sup>49</sup> Ao ser intentada uma acção administrativa especial de impugnação de actos administrativos, procura-se em termos gerais, o controlo da invalidade do acto administrativo, no sentido de conseguir obter uma decisão do tribunal que anule ou declare nulidade ou inexistência jurídica do acto administrativo impugnado, por se encontrar desconforme com as regras e princípios jurídicos que deveriam respeitar ou resultar de uma vontade administrativa viciada (art.º 50 n.º 1 do CPTA). Regra geral, intentada uma acção administrativa especial de impugnação de um acto administrativo, esta não suspende a eficácia do acto, continuando, portanto, a produzir efeitos e a obrigar os respectivos destinatários. Na verdade, o acto administrativo impugnado é susceptível de execução coactiva por parte da Administração, logo, para que não produza efeitos práticos, deverá o interessado (demandante) pedir ao tribunal a suspensão da eficácia do acto no âmbito de um processo cautelar, nos termos do art.º 112 n.º 2 alínea a) do CPTA *in* ANDRADE, J. C. Vieira, “A Justiça Administrativa (lições)”, 10ª edição, Almedina, Coimbra, 2009, pág. 226.

<sup>50</sup> CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 363.

<sup>51</sup> O Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 24.09.2009, Proc.º n.º 10303/08-2, refere-se à “apropriação irregular” e “expropriação indirecta”, defendendo que não se trata de uma “*ilegalidade flagrante, grave e indiscutível, mas antes ilegalidade simples e leve, o particular não pode pedir a restituição da posse do seu bem, tendo de contentar-se com pretensão de indemnização a arbitrar pelo*

Este princípio impede o proprietário de vir a ser restituído da posse da sua propriedade, apenas tendo de se contentar com uma indemnização a arbitrar pelo tribunal judicial<sup>52</sup>.

Salienta-se que estas figuras são um atentado ao direito fundamental da propriedade privada, sendo de referir que têm sido colocadas em causa, nomeadamente no Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, destacando-se

*“seja ele um princípio puramente jurisprudencial, ou um princípio inscrito na lei, o princípio da “expropriação indirecta” comporta um atentado à “proeminência do direito”, é ele próprio contrário ao princípio da legalidade, que implica “a existência de normas de direito interno suficientemente acessíveis, precisas e previsíveis” e não pode, em consequência, ser considerado como compatível com o “direito ao respeito dos bens”, inscrito no artigo 1.º do Protocolo Adicional N.º 1 à Convenção Europeia dos Direitos do Homem”*<sup>53</sup>.

Em relação à figura oriunda da jurisprudência italiana “ocupação apropriativa” é caracterizada pela ocupação ilegítima do bem de propriedade do particular com transformação radical do mesmo por construção de obra pública, garantido a extinção naquele momento do direito de propriedade do particular e a aquisição a título originário da propriedade pela entidade pública que construiu a obra, habilitando o particular lesado a exigir a condenação da Administração a ressarcir o dano derivado da perda do direito da propriedade, mediante o pagamento de uma quantia igual ao valor que o terreno tinha no momento do ilícito, acrescido de indemnização resultante de dano pela perda do gozo do terreno no período da ocupação ilegítima, no prazo de cinco anos a contar do momento da transformação do terreno. De referir que também esta figura foi considerada como violadora do direito da propriedade pelo Tribunal Europeu dos

---

*tribunal comum. Esta doutrina pode apoiar-se no disposto no art. 335 do CC, sobre a colisão de direitos, de espécie diferente - o direito de propriedade do particular e o da intangibilidade da obra pública - prevalecendo o último por dever considerar-se superior”. Assim, deixando de haver uma expropriação legalmente sustentada, a situação é reconduzível a um estado equivalente à «apropriação irregular» pelo que o expropriado não terá direito a que lhe seja entregue a parcela de terreno mas sim direito a uma indemnização em dinheiro que repare da perda patrimonial que sofreu com a efectiva privação do terreno”, disponível em <http://www.dgsi.pt> (consultado a 03.09.2012).*

No mesmo sentido o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 09.01.2003, Proc.º n.º 02B3575, disponível em <http://www.dgsi.pt> (consultado 03.09.2012).

CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 360.

<sup>53</sup> CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 361.

Direitos do Homem<sup>54</sup>, sendo que o legislador italiano da figura jurisprudencial “ocupação apropriativa” que dependia de pronuncia judicial, passou a ter suporte legal, mudando o nome e definindo como acto de aquisição sem título por motivos de interesse público, nos termos do art.º 43 do Texto Único sobre Expropriação<sup>55</sup>

b) A indemnização e os meios de defesa que o expropriado dispõe perante a “ilegalidade” do acto da declaração de utilidade pública<sup>56</sup>

O acto constitutivo da expropriação é o acto da declaração de utilidade pública, onde o particular, por efeito da mesma, deixa de ser titular de um direito de propriedade, passando a beneficiar de uma justa indemnização. Contudo, este acto de declaração de utilidade pública está sujeito a impugnação contenciosa através de uma acção administrativa especial, a ser intentada pelo particular lesado para a anulação desse acto administrativo ou declaração de nulidade ou inexistência jurídica (art.º 46 n.º 2 alínea a) do CPTA) nos tribunais administrativos, podendo cumular pedidos, nomeadamente o pedido de condenação da Administração à reparação de danos causados da prática ilegal do acto da declaração de utilidade pública (art.º 4 e 47 do CPTA).

Pode ainda o particular perante o acto ilegal da declaração de utilidade pública requerer ao tribunal administrativo uma providência cautelar no sentido de suspender a eficácia do referido acto (art.º 112 n.º 2 alínea a) do CPTA), no entanto, e porque o instituto da expropriação visa a satisfação de um interesse público, pode a adopção da providência cautelar ser recusada nos termos do art.º 120 n.º 2 do CPTA, quando, devidamente ponderados os interesses públicos e privados, os danos que resultariam da sua concessão se mostrarem superiores àqueles que podem resultar da sua recusa para o particular.

Perante uma expropriação ilegal, o particular/expropriado no que à indemnização diz respeito varia consoante:

---

<sup>54</sup> No caso *GUIZO-GALLISAY v. ITALY*, de 08.12.2005, a ocupação apropriativa violava o art.º 1º do Protocolo Adicional N.º 1 à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-71551> (consultado a 25/07/2012).

<sup>55</sup> CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 362.

O Tribunal Constitucional de Itália, por acórdão de 08 de Outubro de 2010, n.º 293 (em Gazz. Uff., 13 de Outubro, n. 41), veio declarar inconstitucional o art.º 43. Disponível em [www.comune.sangiovanriotondo.fg.it/ufficiopresidentecce/images/files/Espropriazione.pdf](http://www.comune.sangiovanriotondo.fg.it/ufficiopresidentecce/images/files/Espropriazione.pdf) e ainda [www.altalex.com/index.php?idnot=51671#titolo2](http://www.altalex.com/index.php?idnot=51671#titolo2) (consultados em 25.07.2012).

<sup>56</sup> CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 364-374.

i) no caso de anulabilidade do acto da declaração de utilidade pública, e os bens ainda não hajam sofrido de transformação substancial e a obra pública ainda não esteja concluída ou em estado adiantado de execução, tem como efeito o desaparecimento *ope juris* de todos os actos posteriores. Neste caso, o particular consegue recuperar a sua propriedade que haja ilegalmente sido expropriada. No entanto, o particular poderá ter tido prejuízos com este acto de declaração de utilidade pública agora ilegal, nomeadamente com a posse do mesmo, ou degradação do bem, e sendo assim, poderá o particular apresentar a cumulação do pedido à acção administrativa especial de impugnação do acto administrativo ou, se assim o entender, intentar nova acção administrativa comum, o pedido de indemnização daqueles danos na responsabilidade civil do Estado ou pessoa colectiva de direito pública<sup>57</sup> em que se integra o órgão que emitiu o acto da declaração de utilidade pública por facto ilícito.

De referir que a indemnização aqui em causa deve corresponder à reparação integral dos danos causados, sendo excepção o previsto no art.º 15 n.º 6 do Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades, quanto à indemnização de danos anormais decorrentes do exercício da função legislativa, em que os lesados forem em número elevado, e nestes casos, por razões do interesse público excepcional, limita a obrigação de indemnização, no sentido de ser fixada equitativamente em montante inferior ao que corresponderia à reparação integral dos danos causados.

ii) no caso de anulação do acto de declaração de utilidade pública num momento em que o bem expropriado já tenha sofrido profundas transformações, modificações que impede a utilização do bem à data da expropriação ou ainda a obra esteja concluída ou em estado adiantado. Nestes termos, a impossibilidade absoluta e o grave prejuízo que acarretaria a execução da sentença para o interesse público, torna-se causa legítima para inexecução da sentença, nos termos do art.º 163 n.º 1 e 2 do CPTA. Neste sentido o particular fica impedido de recuperar o seu direito de propriedade, não lhe sendo possível reaver os seus bens.

---

<sup>57</sup> Com a aplicação do Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas, aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, alterado pela Lei n.º 31/2008, de 17 de Julho. Havendo lugar ao pagamento de indemnização, nos termos do art.º 3 n.º 1 da referida lei, a mesma abrange os danos emergentes e o lucro cessante, ou seja, abarca a perda ou diminuição de valores já existentes no património do lesado, bem como os benefícios que o lesado deixou de obter em consequência do dano, “*deve reconstituir a situação que existiria se não se tivesse verificado o evento que obriga à reparação...*”, sendo que a indemnização deve comportar os danos patrimoniais e não patrimoniais, e ainda os danos já produzidos e os danos futuro, nos termos do art.º 3 n.º 3 da mesma lei.

Nestes termos assiste ao particular o direito a ser indemnizado, no entanto, não nos parece que seja uma indemnização comum nos termos do CE, correspondente ao valor real e corrente dos bens expropriados<sup>58</sup>, uma vez que, o particular vê-se desprovido do seu bem por acto de declaração de utilidade pública ilegal, e assim estaríamos a não diferenciar uma expropriação legal da ilegal. Somos de aceitar que a Administração seja “*punida*” perante o acto ilegal, nomeadamente deva indemnizar o particular pelos danos e prejuízos causados pela sua actuação.

A expropriação ilegal deve ser diferenciada da expropriação legal e é-o no sentido de que a Administração é sancionada pelos danos não cobertos pela indemnização que caberia se de uma expropriação legal se tratasse, nos termos do art.º 7º a 10º do Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas, a Administração pela prática de um acto administrativo ilícito é responsável, sendo que o particular deverá propor uma acção contra a entidade onde se integra o órgão que emitiu o acto de declaração de utilidade pública, não excluindo o eventual direito de regresso da entidade beneficiária da expropriação, nos termos do art.º 6º e 8º do referido regime.

Além disso, e porque o particular fica impedido de executar a sentença por impossibilidade absoluta e o grave prejuízo para o interesse público, nos termos do art.º 178 do CPTA, dá lugar a indemnização por causa legítima de inexecução, sendo as partes notificadas pelo tribunal (Administração e o particular) para acordarem o montante da indemnização devida pelo facto de inexecução e não havendo acordo, nos termos do art.º 166 n.º 2 do CPTA o tribunal ordena as diligências instrutórias necessárias, fixando o montante da indemnização. Se a Administração não ordenar o pagamento da mesma, após o acordo ou a notificação da decisão judicial que fixa a indemnização devida, segue-se os termos do processo executivo para o pagamento de quantia certa, como previsto no art.º 178 n.º 3 e art.º 166 n.º 3 do CPTA.

A indemnização por este acto ilegal pode ser cumulada com a acção administrativa especial principal para impugnação do acto administrativo por anulação ou declaração de nulidade ou inexistência jurídica (art.º 46 n.º 2 a), art.º 47 n.º 1 e art.º 4 n.º 2 f) do CPTA), ou uma acção administrativa comum de responsabilidade civil das

---

<sup>58</sup> Indemnização fixada de acordo com as regras e princípios previstos no CE.

peças colectivas, bem como dos titulares dos seus 6rg6os, funcion6rios ou agentes (art.º 37 n.º 2 f) do CPTA).

### *1.2.3. Os pressupostos de legitimidade da expropriação*

Como prevê a CRP no seu art.º 62 n.º 2 a expropriação por utilidade pública só pode ser admitida com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização. Daqui, e como identifica ALVES CORREIA, devem ser cumpridos os quatro pressupostos para legitimar o acto ablativo que é a expropriação.

Assim, temos o princípio da legalidade, o princípio da utilidade pública, o princípio da proporcionalidade em sentido amplo ou da proibição do excesso e a indemnização, sendo certo que não se limita ao cumprimento destes quatro princípios devendo observar ainda todos os outros princípios a que a actividade administrativa está sujeita, nomeadamente os previstos no art.º 266 da CRP e ainda o art.º 2 do CE.<sup>59</sup>

#### *a) Princípio da legalidade*

A expropriação só poderá ser estabelecida com base na lei, conforme prevê desde logo a nossa Lei Fundamental no seu art.º 62 n.º 2, ou seja, carece sempre de base legal.

Será de se referir que a expropriação pode ser declarada directamente através de lei, a chamada expropriação legal, ou mediante um acto administrativo em que a Administração faz executar uma lei que estabelece as condições para o exercício da expropriação, tratando-se neste caso de expropriação administrativa<sup>60</sup>.

No que toca à expropriação legal, ALVES CORREIA foi mais além, tendo referido que quando resulte da lei, estaremos perante um acto administrativo que reveste a forma de lei, podendo ser impugnado contenciosamente nos termos do art.º 268 n.º 4

---

<sup>59</sup> CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 186; VICENTE, Carla, ob. cit. “A urgência...”, pág. 12; OLIVEIRA, Fernanda Paula, ob. cit. “Direito...”, pág. 83.

<sup>60</sup> CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 187 “*expropriação administrativa ...aquela que é praticada através de um acto da Administração, em execução de uma lei que estabeleça as condições de exercício do poder de expropriação ... expropriação legal ... a declaração de utilidade pública é feita directamente por um acto legislativo*”; CANOTILHO, J. J. Gomes / MOREIRA, Vital, “Constituição...”, pág. 807-808 “*no caso de expropriação legal, a autorização reside na própria lei expropriatória (expropriação legal); na hipótese de expropriação administrativa, a lei há-de estabelecer com suficiente rigor os requisitos do acto expropriatório, que exige uma prévia declaração de utilidade pública da expropriação a efectuar*”.

CRP e art.º 52 n.º 1 e 2 do CPTA. Quando se refere às leis especiais de expropriação<sup>61</sup>, admite que as mesmas podem estabelecer especialidades procedimentais mas que não ponham em risco as garantias procedimentais essenciais estabelecidas no CE, pelo que, se as mesmas não respeitarem o procedimento expropriativo condensado no CE, estaremos perante uma violação dos princípios constitucionais da igualdade e da segurança jurídica<sup>62</sup>.

Já FERNANDA PAULA OLIVEIRA, fundamentando-se no art.º 13 n.º 2 e ainda no art.º 17 n.º 2, ambos do CE, admite que não será possível uma declaração de utilidade pública que resulte directamente da lei, face ao nosso ordenamento jurídico, aceitando que *“se uma lei fixar os bens expropriados e o fim da expropriação, ela deve ser considerada materialmente um acto administrativo”*<sup>63</sup>.

#### *b) Princípio da utilidade pública*

No que diz respeito ao princípio da utilidade pública, só será legítimo a expropriação de um bem para um fim de utilidade pública, terá de ter como causa a prossecução de uma utilidade pública ou um fim de interesse público, sendo certo que este deverá ser concreto e específico, uma vez que estará em causa o sacrifício de bens ou direitos patrimoniais dos particulares para a prossecução de interesses gerais em benefício da utilidade pública.

Por utilidade pública, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, definem o conceito como o acto através do qual a autoridade competente atesta o interesse público de determinada obra que seja legitimador ao sacrifício de bens ou direitos patrimoniais dos particulares. Além disso, invocam ainda a atenção para o facto de a utilidade pública não se resumir exclusivamente a interesses de entidades públicas mas poder tratar-se de utilidade pública na prossecução de interesses privados dando como exemplo a utilidade pública desportiva ou turística. Nestes casos, haverá de ser ter atenção a este alargamento de utilidade pública não permitindo que a expropriação se transforme numa forma de ablação de bens particulares a favor de outros particulares<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> Como exemplo, apresentamos o Decreto-Lei n.º 95/2003, de 3 de Maio (expropriação da rede básica de telecomunicações).

<sup>62</sup> CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 188.

<sup>63</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula, ob. cit. “Direito...”, pág. 84.

<sup>64</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes / MOREIRA, Vital, “Constituição...”, pág. 808.

Este princípio carece de ser concretizado, pelo que terá de haver o reconhecimento do interesse público, o interesse geral. Assim, e estando em causa a expropriação legal, o reconhecimento da utilidade pública é feito directamente pelo legislador. Já na expropriação administrativa, que se aplica maioritariamente, e onde o legislador se limitou a reconhecer a possibilidade de sacrificar a propriedade privada para prevalência do interesse público, num caso concreto cabe ao órgão competente da Administração praticar o acto de declaração de utilidade pública, onde consta o fim concreto que se pretende atingir e onde é designado os bens necessários para a concretização desse fim<sup>65</sup>.

É com a declaração de utilidade pública que “*se reconhece que determinados bens ou direitos a eles relativos, são necessários para a prossecução de um fim de utilidade pública mais importante do que o destino ou fins a que estão afectos*”<sup>66</sup>, não devendo a mesma afirmar uma utilidade genérica e abstracta, mas sim indicar a utilidade específica que apresenta o caso concreto.

Para MARCELLO CAETANO a declaração de utilidade pública “*é o acto, legislativo ou administrativo, pelo qual se reconhece que determinados bens são necessários à realização de um fim de utilidade pública mais importante do que o destino a que estão afectados*”<sup>67</sup>.

Terá, portanto, de haver uma relação de necessidade entre os bens a expropriar e o interesse público em causa, uma vez que só pode ser incluído na expropriação os bens estritamente imprescindíveis para a realização do fim de utilidade pública.

### *c) Princípio da proporcionalidade em sentido amplo ou da proibição do excesso*

A restrição ou aniquilação do direito fundamental que é o direito de propriedade privada pela expropriação, carece obedecer ao princípio da proporcionalidade em sentido amplo ou da proibição do excesso, previsto no art.º 18 n.º 2 e 266 n.º 2 da CRP e no CE no seu art.º 2 compilado com princípios gerais que devem ser observados no respeito pelos direitos e interesses dos expropriados e demais interessados.

---

<sup>65</sup> CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 192-194.

<sup>66</sup> COSTA, Alcindo, “Declaração de utilidade pública”, in “Dicionário Jurídico da Administração Pública”, Volume III, Lisboa, 1990, pág. 306.

<sup>67</sup> CAETANO, Marcello, ob cit. “Manual...”, pág. 1024.

O princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso desdobra-se em três sub-princípios<sup>68</sup>, adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido restrito. Assim:

- O *princípio da adequação* diz-nos que a expropriação deve ser apropriada para a prossecução dos fins invocados pela lei. Para a prossecução do fim da utilidade pública, a expropriação deve ser um meio idóneo. Havendo a correspondência do meio e o fim, ou seja, a expropriação se mostrar adequada, apta, idónea para a obtenção do fim contemplado, então a expropriação é adequada ao fim que se tem em vista, a utilidade pública;

- O *princípio da necessidade* pode ser entendido em várias dimensões sendo este um sub-princípio que tem maior relevo no que à expropriação diz respeito. Numa dimensão instrumental, a expropriação só deve ser utilizada como *ultima ratio*, ou seja, só devemos adquirir bens pelo instituto da expropriação quando não seja possível adquirir os bens por outra via. Verificamos no nosso CE no seu art.º 11 quando obriga à tentativa de aquisição do bem pela via do direito privado, antes de se proceder ao procedimento expropriativo, salvo os casos de expropriação urgentíssima previsto no art.º 16 do CE, em actos de declaração de utilidade pública de carácter urgente à expropriação para obras de interesse público (art.º 15 do CE), ou ainda em situações em que é jurídica ou materialmente impossível a aquisição por aquela via (art.º 11 n.º 1 do CE). A declaração de utilidade pública só poderá ser emanada depois de a entidade interessada na expropriação ter provado que diligenciou no sentido de adquirir o bem pela via do direito privado (quando haja lugar), indicando as razões do insucesso, nos termos do art.º 12 n.º 1 alínea b) do CE.

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

O princípio da necessidade numa dimensão modal traduz-se no seguinte, se o fim público da expropriação não exigir a subtracção total do direito da propriedade e for perfeitamente realizável através de um direito real limitado, deve ser preferido o meio ou a intervenção que menor dano causar ao particular.

---

<sup>68</sup> CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 194-202; OLIVEIRA, Fernanda Paula, ob. cit. “Direito...”, pág. 85-87, VICENTE, Carla, ob. cit. “A urgência...”,pág. 18.

Será de se referir que a vertente territorial e modal “*concretizam a obrigação constitucional da menor intervenção possível na propriedade*”<sup>69</sup>.

Por último, numa dimensão temporal, é imprescindível que o interesse público reclame a expropriação no momento concreto em que é emanado o acto de declaração de utilidade pública, que a sua realização se prolongue por algum tempo. Se os bens não forem aplicados ao fim justificativo da expropriação durante um lapso de tempo razoável, então não havia uma necessidade actual da expropriação para a realização do interesse público invocado, logo, a consumação da expropriação fica dependente da efectiva aplicação dos bens expropriados a fins de utilidade pública, sendo que essa falta torna a expropriação injustificada<sup>70</sup>. Nestes termos, podemos constatar no nosso CE no seu art.º 5 n.º 1 e art.º 13 n.º 3<sup>71</sup> plasmado a vertente temporal do princípio da necessidade.

- O *princípio da proporcionalidade em sentido estrito* exige que a entidade expropriante realize um balanço dos custos-benefícios que resultará da expropriação para a concretização do fim público. Neste contexto, terá de haver um equilíbrio entre o interesse público a prosseguir e os inconvenientes que do acto decorre, sobretudo, o custo financeiro e o ataque à propriedade privada.

A Administração antes de emitir a declaração de utilidade pública deverá contabilizar os prós e os contras, ponderando efectivamente o interesse público a satisfazer e as desvantagens que daí advém.

Este equilíbrio do balanço é um requisito para que seja validado o acto de declaração de utilidade pública. No entanto, não parece que a Administração seja obrigado a fazer cumprir necessariamente este efectivo equilíbrio dos custos e benefícios, até porque só haverá a intervenção do juiz quando realmente “*o balanço for claramente negativo, resultando daí inconvenientes nítidos e excessivos, com uma desproporção incontestável*”<sup>72</sup>, ou seja, que haja um erro manifesto simultaneamente evidente e grave.

---

<sup>69</sup> CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 198.

<sup>70</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes / MOREIRA, Vital, “Constituição...”, pág. 809.

<sup>71</sup> Admite o nosso CE o direito de reversão dos bens expropriados se no prazo de dois anos após a data de adjudicação, não forem aplicados ao fim que determinou a expropriação ou tiverem cessado as finalidades da expropriação e ainda prevê a caducidade da declaração de utilidade pública, se não for promovida a constituição da arbitragem no prazo de um ano ou se o processo expropriativo não for remetido ao tribunal competente no prazo de 18 meses.

<sup>72</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula, ob. cit. “Direito...”, pág. 86.

Para ALVES CORREIA, e aplicando-se a teoria do *bilan-coût-avantages*, a expropriação por utilidade pública:

*“só pode ser aceite com base na ideia de um controlo jurisdicional do respeito pelo acto de declaração de utilidade pública dos princípios jurídicos fundamentais do acto administrativo, em particular do princípio da proporcionalidade... o juiz administrativo anula, por ilegais, os actos de declaração de utilidade pública das expropriações cujas desvantagens sejam manifestamente desproporcionadas em relação aos benefícios”<sup>73</sup>.*

#### *d) Indemnização*

A indemnização é um requisito de validade do acto expropriativo mas também a principal garantia do expropriado.

A problemática da justa indemnização será aprofundada no capítulo 2.

---

<sup>73</sup> CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 201.

## 2. A justa indemnização

O conceito de indemnização, na generalidade, traduz a ideia de ressarcir o dano ou prejuízo reparável no quadro da responsabilidade civil por factos ilícitos, pelo risco ou por incumprimento de obrigações nos termos do art.º 564 n.º 1 do CC. Mas a indemnização decorrente da expropriação está fora deste quadro, a causa é facto lícito da Administração, previsto na lei, que leva, em qualquer caso à perda do bem ou direito, cuja compensação é obrigatória por lei e apenas envolve o valor da perda do direito que dela for objecto, significando que não é abrangido a totalidade dos prejuízos que para o expropriado decorre da expropriação<sup>74</sup>.

A indemnização é uma garantia do expropriado mas também um pressuposto de legitimidade da expropriação.

A expropriação por utilidade pública como a nossa Constituição impõe no seu art.º 62 n.º 2, só se efectiva mediante o pagamento de uma justa indemnização. Não se trata, portanto de uma indemnização qualquer, o expropriado tem direito a uma indemnização justa.

A CRP prevê que a expropriação só poderá ser efectuada com base na lei e mediante o pagamento de uma justa indemnização, pelo que fixa “*o princípio da indemnização como um pressuposto de legitimidade do acto expropriativo ou como elemento integrativo da expropriação, sendo ainda o seu pagamento considerado como um dos requisitos constitucionais da expropriação*”<sup>75</sup>. A expropriação é um acto lesivo de direitos e o modo como que o Estado prevê para ressarcir o expropriado dos danos causados é o pagamento de uma justa indemnização.

A justa indemnização, como base deste trabalho, será analisada nos seguintes termos:

- a noção de justa indemnização na nossa Constituição;
- a justa indemnização no nosso Código das Expropriações;
- a garantia do pagamento da indemnização.

---

<sup>74</sup> COSTA, Salvador, ob. cit. “Código das Expropriações...”, pág. 144.

<sup>75</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Direito do...” pág. 88.

## 2.1. Noção de justa indemnização na nossa Constituição

A justa indemnização procura compensar o sacrifício suportado pelo expropriado e garantir que reconstitua em termos de valor a posição jurídica que o expropriado detinha aquando da expropriação.

A nossa Constituição, no seu art.º 62 n.º 2, apenas determina que a indemnização da expropriação deve ser justa, não determinando critérios indemnizatórios de aplicação directa e objectiva, nem indica métodos ou mecanismos de avaliação do prejuízo que advém da expropriação, foi deixada a escolha de critérios indemnizatórios e métodos de avaliação ao legislador ordinário.

Para ALVES CORREIA, “*o conceito constitucional de “justa indemnização” leva implicado três ideias: a proibição de uma indemnização meramente nominal, irrisória ou simbólica; o respeito pelo princípio da igualdade de encargos; e a consideração do interesse público da expropriação*”<sup>76</sup>.

No que respeita à proibição de uma indemnização meramente nominal, irrisória, simbólica ou simplesmente aparente, pretende-se que a compensação seja adequada ao dano imposto ao expropriado. A título de exemplo, estaremos perante uma indemnização aparente, quando, baseada num critério abstracto, não se faça referência ao bem a expropriar e ao seu valor segundo o seu destino económico, permitindo que as indemnizações não traduzam uma compensação adequada do dano imposto ao expropriado.

Deverá também a indemnização observar o princípio da igualdade de encargos, ou seja, a indemnização deve compensar plenamente o sacrifício especial suportado pelo expropriado, para que a perda patrimonial que lhe foi forçada seja equitativamente repartida entre todos os cidadãos. Pretende-se efectivamente que haja o princípio da igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos

O respeito pelo princípio da igualdade (art.º 13 da CRP) na definição dos critérios de indemnização por expropriação será analisado em duas vertentes de comparação, no âmbito de uma relação interna e numa relação externa da expropriação. Quanto à primeira, o princípio da igualdade impõe ao legislador, na definição de normas

---

<sup>76</sup> CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 210.

de indemnização um limite, não pode fixar critérios de indemnização que variem de acordo com os fins públicos específicos das expropriações, com os seus objectos e com o procedimento a que às indemnizações se sujeitam. Assim, o princípio da igualdade impede que particulares colocados numa situação idêntica recebam indemnizações quantitativamente distintas ou que sejam fixos critérios distintos de indemnização que tratem alguns expropriados mais favoravelmente do que outros expropriados. Terão de ser fixados por parte do legislador critérios uniformes de cálculo da indemnização para evitar tratamento distinto entre os particulares sujeitos a expropriação<sup>77</sup>.

Já na relação externa da expropriação, a comparação é entre os expropriados e os não expropriados, sendo que a indemnização por expropriação deverá ser fixada num montante tal que impeça um tratamento desigual entre os dois grupos de cidadãos. O princípio da igualdade no domínio da relação externa procura que o expropriado não tenha um benefício acrescido com a indemnização e seja injustamente enriquecido com ela, mas também não deve ser obrigado a suportar um dano ou sacrifício não exigido aos não expropriados<sup>78</sup>.

O critério que melhor se adapta à justa indemnização respeitando o princípio da igualdade nas duas vertentes, no sentido de se alcançar uma compensação integral do sacrifício patrimonial imposto ao expropriado e de forma a garantir que este, em relação aos cidadãos não expropriados, seja tratado de modo igual e justo, é o critério do valor de mercado.

Então, só será justa indemnização quando traduzir uma compensação integral, séria e adequada do dano suportado pelo expropriado, a mesma terá de ter um carácter reequilibrador em benefício do expropriado.

Para JOSÉ VIEIRA FONSECA, a *“justiça indemnizatória assegura a igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos (sem prejuízo da consideração de outros danos na situação patrimonial afetada) através do valor de mercado do terreno expropriado, o valor que o expropriado poderia receber através da venda da posição expropriada”*<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 211.

<sup>78</sup> CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 213, OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Direito do...” pág. 89.

<sup>79</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território – Estudos”, Volume II, Almedina, Coimbra, 2012, pág. 499.

A consideração do interesse público da expropriação para o cálculo de uma justa indemnização, também deve o legislador ter em linha de conta. Para a indemnização por expropriação ser justa “*deve sê-lo, tanto do ponto de vista da satisfação do interesse do particular expropriado, como do ponto de vista da realização do interesse público*”<sup>80</sup>, uma vez que não pode ser esquecido que a expropriação é um instituto voltado para a realização de fins públicos.

Nestes termos, o legislador criou critérios de redução ao critério do valor de mercado (art.º 23 n.º 2 a), c) e d) do CE) procurando

*“eliminar da indemnização elementos de valorização puramente especulativos e mais-valias ou aumentos de valor ocorridos do bem expropriado que tenham a sua origem na própria declaração de utilidade pública da expropriação...ou em determinadas circunstâncias ulteriores à notificação ao proprietário e demais interessados da resolução de requerer a declaração de utilidade pública da expropriação... e subtrair ao montante da indemnização certas mais-valias ou aumentos de valor ocorridos no bem expropriado, em especial nos terrenos, que tiverem a sua origem em gastos ou em despesas feitas pela colectividade”*<sup>81</sup>.

O Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 314/95, de 20.06.1995, veio admitir que no cálculo da justa indemnização seja incluído mais-valias decorrentes da própria valorização do imóvel no mercado imobiliário e a exclusão de mais-valias resultadas de factores ocorridos posteriormente à data da declaração de utilidade pública da expropriação ou a manifestação de intenção de recorrer a este instituto ou ainda a exclusão de mais-valia que criaram um valor ao imóvel que, objectivamente pertence à comunidade e não ao proprietário. Não julgando inconstitucional a 1ª parte da norma do art.º 29 do CE de 1976, norma que resurge no actual código com ligeiras alterações, referindo que essa norma

*“dá corpo ao princípio constitucional da justa indemnização na vertente do interesse público da expropriação», pois que, ao permitir a inclusão no valor indemnizatório das mais-valias que se podem considerar «normais», «isto é, as valorizações dos imóveis decorrentes de factores próprios do jogo da oferta e da procura, com exclusão dos elementos de natureza especulativa», e ao excluir as resultantes de obra realizada pela Administração Pública, consegue atingir uma adequada depuração do montante a pagar ao particular expropriado sem que este se veja colocado numa situação manifestamente desigual perante os donos de imóveis não objecto de expropriação e que apresentam características semelhantes ao*

---

<sup>80</sup> CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 216.

<sup>81</sup> CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 217.

*expropriado, conseguindo também a realização do imperativo de justiça na realização do interesse público, não acarretando o desfrute de mais-valias ou incrementos de valor que, fundados em gastos feitos pela comunidade, não derivaram de esforços ou sacrifícios daquele particular e que, se o contrário sucedesse, iriam, ao fim e ao resto, ser ainda pagos a ele pela própria comunidade”<sup>82</sup>.*

## **2.2. A justa indemnização no nosso Código das Expropriações**

A nossa Constituição não fixou critérios concretos para que a indemnização seja justa, antes, o legislador constitucional deixou para o legislador ordinário a definição de critérios que terão de respeitar os princípios constitucionais da igualdade e da proporcionalidade. Impõe-se ainda que a justa indemnização não seja concretizada na obrigação de utilização de um critério rígido e abstracto que não permita a consideração de certas particularidades de cada bem expropriado<sup>83</sup>.

Decorre do art.º 23 do CE o fim da justa indemnização, e determina por um lado que não visa compensar o benefício alcançado pela entidade expropriante e por outro, esta deve ressarcir o prejuízo que para o expropriado advém da expropriação, correspondente ao valor real e corrente do bem de acordo com o seu destino efectivo ou possível numa utilização económica normal, à data da publicação da declaração de utilidade pública, tendo em consideração as circunstâncias e condições de facto existentes naquela data.

Daqui resulta que o expropriado deve ser ressarcido de uma justa indemnização pelo dano suportado, a que corresponderá ao valor comum do bem expropriado, ao seu valor de mercado.

Assim, importa referir que o critério que o legislador ordinário adoptou para definir justa indemnização foi o critério do valor de mercado, ou seja, “*valor venal ou*

---

<sup>82</sup> Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt> (consultado a 06.07.2012).

<sup>83</sup> O Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 08.10.2009, Proc.º n.º 2313/04.3TBCLD.L1-6, explicitando o princípio de justa indemnização vêm dizer que “*o legislador constitucional, embora tenha deixado ao legislador ordinário a definição dos critérios que permitam realizar o conceito de justa indemnização, impôs-lhe como limite os princípios materiais da Constituição, designadamente os princípios da igualdade e da proporcionalidade. Assim, não se podendo, nesta matéria, concretizar o princípio da justa indemnização constitucionalmente imposto através da fixação de um critério abstracto e rígido que não permita a consideração das particulares circunstâncias de cada bem expropriado, o legislador ordinário indica-nos vários critérios e fixa algumas referências, nomeadamente, nos artigos 25º e 26º do CE, para se obter tal desiderato, ou seja, a justa indemnização*”. Disponível em <http://www.dgsi.pt> (consultado a 11.07.2012).

*valor de compra e venda, ... a quantia que teria sido paga pelo bem se este tivesse sido objecto de livre contrato de compra e venda, descontados os valores especulativos*”<sup>84</sup>.

Para efeitos de cálculo da indemnização o nosso CE classifica os solos em aptos para construção e aptos para outros fins (art.º 25 n.º 1 do CE) e define critérios/factores para o cálculo da indemnização conforme a classificação dos mesmos, estipulando nos art.ºs 26 a 30 do CE critérios de avaliação dos bens que são meramente instrumentais em relação ao critério do valor de mercado dos bens.

Estes critérios/factores não têm *“como objectivo limitar a indemnização na expropriação mas essencialmente uniformizar o critério da sua avaliação, dentro de parâmetros relativamente elásticos, deduzidos da experiência do valor imobiliário*”<sup>85</sup>.

Importa referir que *“o jus aedificandi, sem embargo de não possuir tutela constitucional directa no direito de propriedade, deve ser considerado como um dos factores de fixação valorativa, na indemnização que advém do acto expropriativo*”<sup>86</sup>, ou seja, a potencialidade edificatória do terreno, quando verificada em concreto, não pode ser afastada, trata-se de um elemento determinante da avaliação, sob pena de violação dos princípios constitucionais da justa indemnização e da igualdade dos cidadãos perante a lei<sup>87</sup>.

Na verdade, o critério do valor de mercado não tem uma aplicação estrita ou rigorosa, mas funciona como um valor padrão do cálculo do montante da indemnização, *“estando, por isso, sujeito a correcções ditadas por exigências da justiça, quer no sentido da sua redução, quer no sentido da sua majoração, em conformidade com o denominado modelo de indemnização de acordo com o valor de mercado normativamente entendido*”<sup>88</sup>.

Assim, a justa indemnização deve garantir ao expropriado um valor monetário que o coloque em condições de adquirir outro bem de igual natureza e valor.

---

<sup>84</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Direito do ...”, pág. 90.

<sup>85</sup> Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 08.10.2009, Proc.º n.º 2313/04.3TBCLD.L1-6, disponível em <http://www.dgsi.pt> (consultado a 11.07.2012).

<sup>86</sup> Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 31.01.2012, Proc.º n.º 5253/04.2TBVNG.P1.S1, disponível em <http://www.dgsi.pt> (consultado a 11.07.2012).

<sup>87</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Direito do...”, pág. 91.

<sup>88</sup> Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 08.10.2009, Proc.º n.º 2313/04.3TBCLD.L1-6, disponível em <http://www.dgsi.pt> (consultado a 11.07.2012).

Antes de mais, e para que seja encontrada a justa indemnização, aplicando o critério do valor de mercado, deve ser observado as cláusulas de redução a este critério geral e ainda os critérios referencias para calcular a indemnização.

### 2.2.1. *Cláusulas de redução ao critério do valor do mercado*<sup>89</sup>

As cláusulas de redução encontram-se previstas no art.º 23 n.º 2 e 3 do CE, não podendo ser tomado em consideração na determinação do valor dos bens expropriados as mais-valias ou aumentos de valor do bem com base em valorização meramente especulativa.

Este expurgo do valor da indemnização justifica-se por razões de justiça da indemnização na óptica do interesse público, ou seja, a indemnização para ser justa deve sê-lo tanto do ponto de vista da satisfação do particular expropriado como do ponto de vista da realização do interesse público, uma vez que a expropriação é voltada para a realização de fins públicos.

Em primeiro lugar, as mais-valias que resultam *da própria declaração de utilidade pública*, não devem se considerar no cálculo da indemnização uma vez que se trata de uma valorização gratuita para os expropriados e demais interessados aquando da própria declaração de utilidade pública, valorizando o prédio sem encargo algum para eles.

Em segundo lugar, não devem ser consideradas as mais-valias *de obras e empreendimentos públicos concluídos há menos de cinco anos, no caso de não ter sido liquidado encargo de mais-valia e na medida deste*, isto é, não deve incluir-se na indemnização as mais-valias que o bem adquiriu aquando de obras e melhoramentos públicos realizados com recursos do Estado ou outra pessoa colectiva de direito público. Para além disso, as mais-valias a não se considerar são limitadas às obras realizadas há menos de cinco anos. Assim, e como é a data da publicação do acto de declaração de utilidade pública que fixa o momento para calcular o montante da indemnização, nos termos do art.º 24 do CE, logo, devem os cinco anos serem contabilizados do seguinte modo, o início da contagem desse prazo é do fim das obras ou empreendimentos

---

<sup>89</sup> CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 231-234, COSTA, Salvador, ob. cit. “Código das Expropriações...”, pág. 147-152.

públicos e tendo por termo a data da declaração de utilidade pública, se esse decurso de tempo for inferior a cinco anos, as mais-valias do bem não serão consideradas<sup>90</sup>.

Contudo, a questão que se coloca é a de saber se a desconsideração das mais-valias decorrentes de obras e empreendimentos públicos devem ocorrer em todas as expropriações, independentemente da entidade expropriante e de quem as custeou.

Importa referir que, segundo ALVES CORREIA *“uma interpretação literal desta norma levar-nos-á a concluir que o expurgo da mais-valia tem lugar em todas as expropriações de bens”*, no entanto essa interpretação seria *“... absurda, já que possibilitaria que a entidade beneficiária da expropriação se locupletasse por terceiros”*. Entende por isso que *“esta norma deve ser interpretada restritivamente”*, não devendo ser consideradas as mais-valias no caso de obras ou empreendimento públicos terem sido realizadas ou custeadas pela mesma entidade expropriante. Posto isto, não se verificando esta situação, não deve haver o abatimento da mais-valia aquando do cálculo da indemnização<sup>91</sup>.

Muito embora esta norma não viole o princípio constitucional da justa indemnização do art.º 62 n.º 2 CRP, uma vez que protege a dimensão do interesse público<sup>92</sup>, nem o princípio da proporcionalidade pois não tem em consideração o tempo em que as mais-valias são produzidas no bem expropriado, apenas a conclusão das obras até à data da publicação da declaração de utilidade pública, não é por isso excessivo ou desproporcionado o prazo de cinco anos, bem assim como o expurgo da mais-valia não atingir a totalidade mas uma percentagem idêntica ao encargo de mais-valia<sup>93</sup>, ALVES CORREIA, entende que esta norma viola o princípio da igualdade, na relação externa da expropriação, uma vez que, não deve ocorrer qualquer abatimento da mais-valia na indemnização da expropriação quando a entidade expropriante não seja a

---

<sup>90</sup> COSTA, Salvador, ob. cit. “Código das Expropriações...”, pág. 148.

<sup>91</sup> CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 270-271.

<sup>92</sup> No sentido em que se aplicar o critério do valor de mercado à indemnização do bem expropriado sem restrições implicaria que essa indemnização não seria justa uma vez que a colectividade/comunidade pagaria ao proprietário um valor que ela produziu. O valor venal do bem expropriado deve expurgar as mais-valias que provem de factos da comunidade, pois esse valor tem por base obras públicas (como exemplo, obras de urbanização ou abertura de vias de comunicação), será justo esse abatimento. CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 272.

<sup>93</sup> O encargo de mais-valia, regra geral, é de 50%, correspondendo à diferença entre o valor que o terreno tinha antes da realização das obras de urbanização, da abertura de estradas ou outras grandes vias de comunicação ou da simples aprovação de planos de urbanização ou projectos (valor inicial) e o valor que ele passa a ter em consequência da verificação daqueles factos (valor final). CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 273.

entidade que custeou as obras ou empreendimentos públicos por entender que a entidade beneficiária da expropriação iria abater ao montante da indemnização uma certa percentagem de mais-valia produzida por obra ou empreendimentos públicos realizados por entidade distinta, ou seja, a entidade expropriante enriqueceria indevidamente com parte da mais-valia introduzida no imóvel por terceiros. Assim, e acontecendo de se tratar de entidade expropriante distinta da entidade que realizou a obra, não deverá ocorrer qualquer abatimento da mais-valia na indemnização por expropriação, ficando o expropriado obrigado ao pagamento do encargo da mais-valia à entidade que custeou ou realizou a obra, isto se, também aos não expropriados lhes for exigido o pagamento do encargo de mais-valias<sup>94</sup>.

Em terceiro lugar, as mais-valias resultantes *de benfeitorias voluptuárias ou úteis ulteriores à notificação a que se refere o n.º 5 do art.º 10º*, devem ser excluídas do cálculo da indemnização uma vez que visam o aumento forçado do valor dos bens com o intuito por parte do proprietário em obter uma indemnização mais elevada.

As benfeitorias, como decorre do art.º 216 n.º 1 do CC, são “*todas as despesas feitas para conservar ou melhorar a coisa*”, distinguindo em benfeitorias necessárias, úteis ou voluptuárias. Nos termos do art.º 216 n.º 3 do CC, “*são benfeitorias necessárias as que têm por fim evitar a perda, destruição ou deterioração da coisa; úteis as que, não sendo indispensáveis para a sua conservação, lhe aumentam, todavia, o valor; voluptuárias as que, não sendo indispensáveis para a sua conservação nem lhe aumentando o valor, servem apenas para recreio do benfeitorizante*”.

O nosso CE não admite ao cálculo as benfeitorias úteis ou voluptuárias, mas as benfeitorias necessárias são admitidas pelo facto de serem feitas com vista a evitar a perda, destruição ou deterioração do prédio, sendo também do interesse da entidade expropriante essa admissão, pois assim não se arrisca a ver deteriorar o bem que pretende expropriar ou que foi objecto de declaração de utilidade pública, devido ao abandono por parte do expropriado.

Esta norma deve ser interpretada com o normativo do art.º 4 n.º 4 do CE<sup>95</sup>, que se refere às expropriações por zonas ou lanços, e para efeitos de cálculo da indemnização relativa a prédios não compreendidos na primeira zona, devem ser

---

<sup>94</sup> CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 271.

<sup>95</sup> O direito de propriedade dos expropriados fica destruído das suas faculdades legais, só ficando salvaguardadas as benfeitorias necessárias, até à investidura da posse da entidade expropriante.

atendidas as benfeitorias necessárias neles feitas entre a data da declaração da utilidade pública e a data da aquisição da posse pela entidade beneficiária da expropriação da respectiva zona ou lanço, sendo certo que os expropriados só poderão ser indemnizados das despesas feitas para evitar a destruição dos bens em causa.

Em quarto lugar, as mais-valias que resultarem *de informações de viabilidade, licenças ou autorizações administrativas requeridas ulteriormente à notificação a que se refere o n.º 5 do art.º 10*. Muito embora seja com a publicação da declaração de utilidade pública que a expropriação afecta os titulares do direito de propriedade, aquando da notificação de resolução de requerer a expropriação, o valor dos bens podem vir a valorizar em resultado das informações de viabilidade, licenças ou autorizações, sem qualquer encargo para o expropriado, sendo por isso de não se considerar no cálculo da justa indemnização.

Por fim, o art.º 23 n.º 3 do CE em que determina que *na fixação da justa indemnização não são considerados quaisquer factores, circunstâncias ou situações criadas com o propósito de aumentar o valor da indemnização*. A este propósito, procura-se que no cálculo da indemnização deva-se apenas atender aos elementos objectivos normais, ou seja, os factores ou circunstâncias inerentes aos bens expropriados que não tenham resultado de intenção de aumentar o valor da indemnização. Como exemplo temos as alterações do prédio realizadas pelo proprietário ou demais interessados ou por terceiros quando já sabiam ou tinham fortes indícios para prever que o seu prédio ia ser expropriado, nomeadamente com uma disposição do plano municipal de ordenamento de território, mesmo que se trate de benfeitorias, mas com o objectivo único do proprietário e ou demais interessados ou terceiros aumentar o valor da indemnização aquando do cálculo da mesmo.

Decorre desta norma o princípio da boa fé previsto no art.º 2 do CE, no art.º 6-A do CPA e ainda no art.º 266 n.º 2 da CRP, em que existe um dever de agir com lealdade, honestidade, seriedade, correcção e diligência quer pela entidade expropriante como pelo expropriado e demais interessados.

A manipulação da realidade por parte do expropriado, com o intuito de obtenção de uma indemnização superior ao que lhe caberia parece não seguir de todo o princípio da boa fé, quer com a entidade expropriante quer com o particular não expropriado e os demais interessados (o princípio da igualdade de encargos).

Para ALVES CORREIA o art.º 23 n.º 3 do CE “*determina a não consideração na indemnização dos incrementos de valor ocorridos no bem expropriado em*

*consequência de factos, circunstâncias ou situações criadas com má fé pelo proprietário ou por terceiro, ou seja, criados num momento em que este já tinha conhecimento ou tinha, pelo menos fortes suspeitas de que o seu bem ia ser expropriado e com o propósito de aumentar o valor da indemnização*”<sup>96</sup>.

### 2.2.2. Critérios referenciais ou factores de cálculo da indemnização

Para que a indemnização seja justa, teremos que obter um valor real e corrente do bem expropriado. O nosso CE determina critérios referenciais ou factores de cálculo que variam conforme o objecto da expropriação seja solos, edifícios ou construções, previsto no art.º 26 a 28 do CE. Será de se observar que, se o valor dos bens calculados de acordo com os critérios referenciais não corresponder ao valor real e corrente<sup>97</sup>, numa situação normal de mercado, pode quer a entidade expropriante, quer o expropriado requerer, ou o tribunal decidir oficiosamente, que na avaliação sejam atendidos outros critérios para alcançar aquele valor, salvaguardando o art.º 23 n.º 2 e 3 do CE que determina as cláusulas de redução ao critério do valor do mercado, conforme prevê o art.º 23 n.º 5 do CE.

Sendo o âmbito deste estudo a justa indemnização no contexto da expropriação de terrenos, apenas será abordado os critérios referências quando o objecto da expropriação seja solos.

O legislador distingue os solos em *solos aptos para construção* e *solos aptos para outros fins*, nos termos do art.º 25 n.º 1 do CE. Para determinar que classe integra um determinado terreno, o legislador definiu no art.º 25 n.º 2 do CE o que é considerado solo apto para construção e por exclusão de partes os que não devem ser considerados com aptidão edificatória, os solos aptos para outros fins (art.º 25 n.º 3 do CE).

Um terreno apto para construção, nos termos do art.º 25 n.º 2 do CE, tem de dispor de acesso rodoviário e de rede de abastecimento de águas, de energia eléctrica e de saneamento, com características adequadas para servir as edificações nele existentes

---

<sup>96</sup> CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 233-234.

<sup>97</sup> Quando se refere ao valor real e corrente dos bens, o legislador densificou o conceito de valor, que é susceptível de compreender várias realidades, nomeadamente “*um sentido amplo relativo à utilização de uso, o de troca dos bens por dinheiro em que se traduz o preço, o de transacção em mercado competitivo e aberto e o intrínseco referenciado a uma opinião de valor baseada em determinada perspectiva de rendimento*”, in COSTA, Salvador, ob. cit. “Código das Expropriações...”, pág. 152.

ou a construir; ou pelo menos dispor de parte das infra-estruturas, mas encontrando-se integrado em núcleo urbano<sup>98</sup> existente, ou aquele destinado, de acordo com instrumento de gestão territorial, a adquirir as características previstas no art.º 25 n.º 2 alínea a) do CE, ou ainda o solo que, não estando abrangido pelos pressupostos das alíneas a) b) ou c) do n.º 2 do art.º 25 do CE, possui, contudo, alvará de loteamento ou licença de construção em vigor no momento da declaração de utilidade pública, desde que o processo respectivo se tenha iniciado antes da data da notificação nos termos do art.º 10 n.º 5 do CE da resolução de requerer a expropriação.

O critério de definição de solo apto para construção que a lei determina é de cariz objectivo, não envolve a abstracta aptidão edificatória que todos os solos têm, mas a potencialidade edificativa do solo nos termos da lei do urbanismo<sup>99</sup>, considerando-se edificação a actividade ou o resultado de construção, reconstrução, ampliação, alteração ou conservação de um imóvel destinado a utilização humana, bem como qualquer outra construção que se incorpore no solo com carácter de permanência (conforme o art.º 2º alínea a) do RJUE).

Quanto aos terrenos classificados como “*solos aptos para outros fins*”, são caracterizados por aquele terreno que não é apto para construção real ou legalmente presumida, como por exemplo, os terrenos ocupados por salinas, cultura arvense de regadio, sapal e por alguma construção urbana de apoio.

No que diz respeito ao modo de cálculo do valor do solo apto para construção, os critérios referenciais estão previstos no art.º 26 do CE e é “*por referência à construção que nele seria possível efectuar se não tivesse sido sujeito a expropriação, num aproveitamento económico normal, de acordo com as leis e os regulamentos em vigor*” salvaguardando o art.º 23 n.º 5 do CE (critério do valor real e corrente) que seria determinado o valor do solo apto para construção.

São considerados solos aptos para construção os terrenos livres de construções ou, ainda que existam, estejam em ruínas ou não assumam, em relação aos terrenos, autonomia económica.

---

<sup>98</sup> Na Lei dos solos, no seu art.º 62 n.º 1 do Decreto-lei n.º 794/76, de 5 de Novembro, é definido núcleo urbano ou aglomerado urbano como “*o núcleo de edificações autorizadas e respectiva área envolvente, possuindo vias públicas pavimentadas e que seja servido por rede de abastecimento domiciliário de água e de drenagem de esgoto, sendo o seu perímetro definido pelos pontos distanciados 50 m das vias públicas onde terminam aquelas infra-estruturas urbanísticas*”.

<sup>99</sup> COSTA, Salvador, ob. cit. “Código das Expropriações...”, pág. 164.

Na avaliação do bem expropriado deve ter-se em linha de conta a análise dos instrumentos de planeamento e ordenamento do território<sup>100</sup> em vigor no sentido de verificar os níveis de limitação e condicionamento quanto ao uso, fruição e transformação do solo de bem a expropriar.

Decorre do art.º 26 n.º 2 do CE que o valor dos solos será “*o resultado da média aritmética actualizada entre os preços unitários de aquisição, ou avaliações fiscais*”<sup>101</sup> que corrijam os valores declarados efectuadas na mesma freguesia e nas freguesias limítrofes nos três anos, de entre os últimos cinco” com a média anual mais elevada de prédios com idênticas características, sendo corrigido por ponderação da envolvente urbana do bem expropriado, numa percentagem máxima de 10%. Trata-se do principal critério referencial, sendo, no entanto susceptível de não funcionar por questões de falta de elementos nas avaliações fiscais ou os preços unitários não corresponderem à realidade do preço da aquisição<sup>102</sup>.

Assim, não sendo possível ser aplicado este critério referencial, o art.º 26 n.º 4 do CE, diz-nos que o valor dos solos aptos para construção deve calcular-se em função do custo da construção, em condições normais de mercado. Para isso, deve atender-se, para determinação do custo de construção, aos montantes fixados administrativamente

---

<sup>100</sup> No RJGT, através dos Planos Directores Municipais, Planos de Urbanização e Planos Pormenor, é definido a edificabilidade dos terrenos. Trata-se de Planos Municipais de Ordenamento do Território e são instrumentos de natureza regulamentar, aprovados pelos municípios. Estes estabelecem o regime de uso do solo, definindo modelos de evolução previsível da ocupação humana e da organização de redes e sistemas urbanos e, na escala adequada, parâmetros de aproveitamento do solo e de garantia da qualidade ambiental, nos termos do art.º 69 do RJGT.

Será ainda de referir os Planos Especiais de Ordenamento de Território, também ele de natureza regulamentar, elaborado pela Administração Central, vêm estabelecer regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais e ainda o regime de gestão compatível com a utilização sustentável do território (art.º 42 n.º 1 e 2 do RJGT).

<sup>101</sup> Os preços unitários das aquisições nem sempre revelam a realidade uma vez que os preços declarados são quase sempre inferiores ao valor de mercado, quer por interesse do adquirente, quer do alienante. Na verdade as avaliações fiscais por vezes não correspondem à realidade uma vez que nem sempre os elementos fiscais são completos, nomeadamente incluindo a área, o volume da construção e o valor unitário do solo, pelo que este critério é susceptível de não funcionar.

<sup>102</sup> Para efeitos de determinação da indemnização, este critério não permitirá alcançar o valor real do bem, desde logo porque, “*os valores declarados das aquisições são, em regra, inferiores ao valor real do terreno*” bem assim, “*não têm sido feitas, entre nós, quaisquer avaliações fiscais que corrijam aqueles valores*”, sendo do entendimento de Fernanda Paula Oliveira que o único sentido deste art.º seria o de criar “*mecanismos que permitam evitar a “fuga” ao fisco*”, no entanto, não parece que a indemnização por expropriação possa ser utilizada nesse sentido, até porque tem uma função “*única*” de “*ressarcir (de uma forma integral), o prejuízo que para o particular advém, de forma directa e imediata da expropriação*”. in, OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Direito do...” pág. 94.

para efeitos de aplicação dos regimes de habitação a custos controlados<sup>103</sup> ou renda condicionada<sup>104</sup> (art.º 26 n.º 5 do CE), devendo o valor do solo apto para construção corresponder a um máximo de 15% do custo de construção, devidamente fundamentado, nomeadamente, em função da localização, da qualidade ambiental e dos equipamentos existentes na zona (art.º 26 n.º 6 do CE), podendo ser acrescida nos termos do art.º 26 n.º 7 do CE.

O art.º 26 n.º 11 do CE prevê a forma de cálculo do valor do solo apto para construção de terrenos situados em áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística<sup>105</sup> fixada legalmente e estatui que o volume e o tipo de construção possível não deve exceder os da média das construções existentes do lado do traçado do arruamento em que se situe, compreendida entre duas vias consecutivas.

Neste caso concreto o limite relativo ao volume e o tipo de construção possível reflecte-se negativamente no cálculo do valor da indemnização devida ao expropriado, uma vez que o valor real de mercado deste tipo de terrenos não pode ir além da média de construção possível<sup>106</sup>.

Por último, o art.º 26 n.º 12 do CE admite que, quando haja necessidade de expropriar por parte da Administração solos classificados como zona verde, de laser, ou para instalação de infra-estruturas e equipamentos públicos por Plano Municipal de Ordenamento de Território plenamente eficaz, cuja aquisição pelos proprietários seja anterior à sua entrada em vigor, estes terrenos devem ser classificados como aptos para construção e estatui ainda que para o cálculo da justa indemnização deve ter-se em atenção o valor médio das construções existentes ou seja possível edificar nas parcelas situadas numa área envolvente cujo perímetro exterior se situe a 300 metros do limite da

---

<sup>103</sup> Os montantes são fixados anualmente por portaria. A Portaria n.º 64/2012, de 20 de Março, fixa os montantes para o ano de 2012.

<sup>104</sup> A determinação da renda condicionada, regulada pelo Decreto-Lei n.º 329 -A/2000, de 22 de Dezembro, em vigor por força do disposto no artigo 61.º da Lei n.º 6/2006, de 27 de Fevereiro, assenta, no valor do fogo, ao qual é aplicada uma determinada taxa de rendimento. A Portaria n.º 291/2011, de 4 de Novembro, fixa para o ano de 2012 os preços da habitação por m<sup>2</sup>.

<sup>105</sup> Por recuperação e reconversão urbanísticas, resulta do Decreto-Lei n.º 794/76 de 5 de Setembro, no seu art.º 41º que são “aquelas áreas em que a falta ou insuficiência de infra-estruturas urbanísticas, de equipamento social, de áreas livres e espaços verdes, ou as deficiências dos edifícios existentes, no que se refere a condições de solidez, segurança ou salubridade, atinjam uma gravidade tal que só a intervenção da Administração, através de providências expeditas, permita obviar eficazmente aos inconvenientes e perigos inerentes”. A delimitação de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística implica a declaração de utilidade publicada expropriação urgente (art.º 42 n.º 1 alínea a) do mesmo diploma legal).

<sup>106</sup> COSTA, Salvador, ob. cit. “Código das Expropriações...”, pág. 187.

parcela expropriada. Esta disposição legal vem obstar às classificações dolosas dos solos ou manipulações das regras urbanísticas por parte da Administração<sup>107</sup>.

Para ALVES CORREIA o surgimento desta disposição legal

*“ao prescrever um método de determinação do valor dos solos classificados como zona verde ou de lazer por um plano urbanístico corta quaisquer tentativas de manipulação das regras urbanísticas por parte da Administração que poderiam traduzir-se na classificação dolosa por parte de um município num plano urbanístico por si aprovado de um terreno com zona verde desvalorizando-o para mais tarde o adquirir por expropriação pagando por ele um valor correspondente ao do solo não apto para construção”*<sup>108</sup>.

Para a aplicação desta norma exige-se, portanto, que a aquisição do terreno seja anterior à entrada em vigor do plano onde foi operada esta classificação. Desta forma, acolhe-se a ideia de que, se não fosse a classificação do terreno como zona verde, de lazer ou a sua reserva para a implantação de infra-estruturas e equipamentos públicos, seria classificado como solo apto para construção, quer pela sua localização, acessibilidades, desenvolvimento urbanístico da área envolvente ou infra-estruturas urbanísticas, que lhe atestam uma aptidão ou vocação objectiva para a edificabilidade<sup>109</sup>.

A aplicabilidade desta norma em terrenos inseridos em zona RAN ou REN por plano municipal e cuja aquisição haja sido anterior à entrada em vigor deste, tem suscitado na jurisprudência algumas controvérsias, questionando-se como deve ser classificado um terreno inserido em zona RAN ou REN para efeitos de cálculo da justa indemnização, como solo apto para construção ou como solo apto para outros fins.

O Tribunal Constitucional tem interpretado o art.º 26 n.º 12 do CE e decidido pela sua inconstitucionalidade, por violação do princípio da igualdade previsto no art.º 13 da CRP, o terreno integrado em zona RAN com aptidão edificativa segundo os elementos objectivos definidos no art.º 25 n.º 2 do CE, ser indemnizável como solo apto para construção<sup>110</sup>.

---

<sup>107</sup> COSTA, Salvador, ob. cit. “Código das Expropriações...”, pág. 188; CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 251.

<sup>108</sup> CORREIA, Fernando Alves, “Introdução ao Código das Expropriações por utilidade pública”, Lisboa, 1992, pág. 23. Citado no Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 15.11.2011, Proc.º n.º 364/05.0TBVIS.C1, <http://www.dgsi.pt> (consultado a 27.09.2012).

<sup>109</sup> CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 252.

<sup>110</sup> COSTA, Salvador, ob. cit. “Código das Expropriações...”, pág. 189; CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 298-299; Os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 417/2006, n.º 118/2007 e n.º

Pelo contrário, o mesmo Tribunal Constitucional tem decidido pela não inconstitucionalidade da norma, no sentido de os terrenos integrados na RAN à data da declaração de utilidade pública da expropriação, expropriados para a implantação de vias de comunicação, deverem ser avaliados nos termos deste art.º 26 n.º 12 do CE<sup>111</sup>.

Os critérios referenciais a aplicar ao cálculo do valor do *solo apto para outros fins*, nos termos do art.º 27 do CE, são semelhantes aos utilizados para o cálculo do valor do solo apto para construção, sendo que o n.º 1 do referido artigo define o principal critério referencial, a média aritmética actualizada entre os preços unitários de aquisição ou alternando pela correcção derivada de avaliações fiscais alegadamente mais próximas da realidade.

Do mesmo modo, não sendo possível a aplicação deste critério.

*“por falta de elementos, o valor do solo para outros fins, deve ser calculado tendo em atenção os rendimentos efectivo ou possível no estado existente à data da declaração de utilidade pública, a natureza do solo e do subsolo, a configuração do terreno e as condições de acesso, as culturas predominantes e o clima da região, os frutos pendentes e outras circunstâncias objectivas susceptíveis de influir no respectivo cálculo”, ou seja, o cálculo do valor da indemnização deve assentar no rendimento efectivo e possível, que o solo para outros fins que não a construção, tem ou pode vir a ter, “o que nele se produz, e o que, dada a sua natureza, é susceptível de produzir”*<sup>112</sup>.

É nosso entendimento que, admitido a aplicação destes critérios referenciais para calcular o valor do solo apto para construção ou apto para outros fins, o legislador tem consciência que, ainda assim, o valor calculado poderá não corresponder ao valor real do bem a expropriar, e pensando nisso, admite que o beneficiário da expropriação e o expropriado possam requerer, ou o tribunal decidir oficiosamente, que na avaliação

---

597/2008 julgaram inconstitucional o art.º 26 n.º 12 do CE, por violação do princípio da igualdade, previsto no art.º 13.º da CRP quando interpretado no sentido de ser indemnizável como solo apto para construção terreno integrado na RAN com aptidão edificativa segundo os elementos objectivos definidos no art.º 25.º n.º 2 do CE, disponíveis em <http://www.tribunalconstitucional.pt> (consultado a 24.09.2012).

<sup>111</sup> COSTA, Salvador, ob. cit. “Código das Expropriações...”, pág. 190; CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 300;

O Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 234/2007, vem decidir por “*não julgar inconstitucional a norma do artigo 26.º, n.º 12, do Código das Expropriações, no sentido de permitir que solos integrados na Reserva Agrícola Nacional à data da declaração de utilidade pública, expropriados para implantação de vias de comunicação, possam ser avaliados em função “do valor médio das construções existentes ou que seja possível edificar nas parcelas situadas numa área envolvente cujo perímetro exterior se situe a 300 m do limite da parcela expropriada”*”, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt> (consultado a 24.09.2012).

<sup>112</sup> COSTA, Salvador, ob. cit. “Código das Expropriações...”, pág. 199.

sejam atendidos outros critérios instrumentais para alcançar o valor real e corrente, conforme prevê o art.º 23 n.º 5 do CE<sup>113</sup>.

### 2.3. A garantia do pagamento da indemnização

A nossa Constituição no seu art.º 62 n.º 1 da CRP estabelece que a todos é garantido o direito à propriedade privada e à sua transmissão por vida ou por morte, e acresce o n.º 2 do referido art.º que a requisição e a expropriação por utilidade só podem ser efectuadas com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização.

A garantia do pagamento de uma indemnização justa é uma exigência constitucional da expropriação mas também a emanção dum princípio geral, ínsito no princípio do Estado de Direito Democrático, que estabelece a obrigação de indemnizar os danos causados a outrem através de actos lesivos dos seus direitos, ou seja, em certo sentido o direito de propriedade (e os demais direitos reais sobre os bens expropriados) transforma-se, em caso de expropriação, no direito ao respectivo valor<sup>114</sup>.

No Código das Expropriações efectiva-se a garantia do pagamento da indemnização em várias disposições, desde logo, no seu art.º 12 alínea c) do CE, em que a declaração de utilidade pública só pode ser concedida se indicar a dotação orçamental que suportará os encargos com a expropriação e a respectiva cativação ou caução correspondente, tratando-se, portanto de uma obrigação incumbida à entidade expropriante com vista ao pagamento da indemnização.

Do mesmo modo, é garantido o pagamento da indemnização aquando da posse administrativa, uma vez que só se efectiva desde que haja sido efectuado o depósito bancário referente à quantia determinada previamente em avaliação (art.º 20 n.º 1 alínea b) do CE).

O CE reforça ainda esta garantia de pagamento da indemnização ao expropriado e demais interessados que poderão receber a globalidade da indemnização,

---

<sup>113</sup> Segundo Alves Correia, a norma do art.º 23 n.º 5 contém uma autêntica “cláusula em branco, no que concerne à escolha do critério ou do método do cálculo do valor do bem, podendo levar à adopção, em alguns casos, de critérios que conduzam à determinação de uma indemnização que excede o valor de mercado do bem expropriado e que distorce, para mais, a proporção que deve existir entre o prejuízo imposto pela expropriação e a compensação a pagar por ela” in, CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...”, pág. 257.

<sup>114</sup> Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, de 22.03.2006, Proc.º n.º 53/06-1, disponível em <http://www.dgsi.pt> (consultado a 04.08.2012).

neste sentido, é-lhes garantido não apenas a parte não convertida da indemnização mas também aquela sobre a qual subsista o litígio, mediante a prestação de caução por parte do titular do direito. Esta situação verifica-se quando as partes não concordam com a decisão arbitral.

Aquando da decisão arbitral, a entidade expropriante efectua o depósito da indemnização arbitrada e, se houver lugar, os juros moratórios (art.º 51 do CE). Havendo recurso desta decisão arbitral, nos termos do art.º 52 n.º 3 do CE, o juiz atribui imediatamente aos interessados o montante sobre o qual se verifique acordo, quanto ao valor controvertido, qualquer dos titulares do direito à indemnização pode requerer que lhe seja entregue a parte da quantia que lhe competir, sobre a qual não haja acordo, mediante prestação de garantia bancária ou seguro-caução de igual montante (art.º 52 n.º 4 do CE)<sup>115</sup>. De igual modo, também havendo recurso da decisão do Tribunal de Comarca quanto ao valor da justa indemnização, o juiz atribui o montante indemnizatório em que as partes estão de acordo ao expropriado e demais interessados, podendo os mesmos gozar da faculdade de solicitar a atribuição da parte da indemnização controvertida, mediante a prestação de garantia bancária ou seguro-caução (art.º 66 n.º 3 do CE).

A garantia do pagamento da justa indemnização também é assegurada pelo Estado em todos os casos e não apenas, como no Código de 91<sup>116</sup>, nos casos em que tiver havido posse administrativa (art.º 23 n.º 6 do CE). Assim, em qualquer expropriação, independentemente da entidade expropriante que declarou a utilidade pública<sup>117</sup>, o Estado assume-se, face ao expropriado e demais interessados, como o sujeito garante da obrigação de indemnização<sup>118</sup>, ainda que disponha de direito de regresso sobre a entidade beneficiária da expropriação, nos termos do art.º 23 n.º 7 do

---

<sup>115</sup> Estas disposições legais inspiram-se no princípio da contemporaneidade da indemnização. COSTA, Salvador, ob. cit. “Código das Expropriações...”, pág. 326-327.

<sup>116</sup> No art.º 21 n.º 1 do CE de 1991 previa a garantia do pagamento da indemnização por parte do Estado quando efectivada a posse administrativa, nos seguintes termos “*Efectuada a posse administrativa, o Estado garante ao expropriado e demais interessados o pagamento da indemnização que vier a ser determinada, quer esta seja satisfeita por uma só vez, quer em prestações ou em espécie*”.

<sup>117</sup> Prevê o art.º 65 n.º 4 da CRP que caberá ao Estado, às Regiões Autónomas e às Autarquias Locais, proceder às expropriações dos solos que se mostrem necessários à satisfação do fim de utilidade pública urbanística e nos termos do art.º 14 do CE, a competência para a declaração de utilidade pública, cabe ao Ministro cujo departamento compete a apreciação final do processo, à Assembleia Municipal, quando a expropriação é de iniciativa local autárquica e ainda, nos termos do art.º 90 do CE, nos Governos Regionais e nos Representantes da República, conforme os casos.

<sup>118</sup> COSTA, Salvador, ob. cit. “Código das Expropriações...”, pág. 153.

CE, podendo cativar as transferências orçamentais até ao valor da dívida, incluindo juros de mora que se mostrem devidos desde a data do pagamento da indemnização.

Resumindo, o expropriado e demais interessados, vêm-se salvaguardados quer pela CRP quer pelo CE, quanto ao pagamento da indemnização. Este encontra-se assegurado em último caso pelo Estado quando a entidade expropriante não cumpre com a sua obrigação.

### 3. A justa indemnização dos solos

Uma das questões que se tem levantado nos nossos Tribunais está relacionada com a classificação dos solos da parcela expropriada e a sua capacidade edificativa, para efeitos de cálculo da justa indemnização.

Nos termos do art.º 25 n.º 1 do CE o solo pode ser classificado como “*solo apto para construção*” ou “*solo apto para outros fins*”.

O legislador ordinário no art.º 25 n.º 2 do CE elencou os requisitos que os solos devem reunir por forma a serem classificados como “*solos aptos para construção*”, não tendo necessariamente de ser cumulativos, “*as referidas alíneas são de aplicação alternativa e não cumulativa, pelo que para um determinado terreno ser considerado “solo apto para construção” terá, forçosamente, de reunir as características referidas em qualquer uma das alíneas... sob pena de vir a ser considerado como “solo apto para outros fins”*”<sup>119</sup>. Nestes termos, basta reunir uma das características para poderem vir a ser classificados como solos aptos para construção, contudo, a jurisprudência não é unânime, muito embora um terreno possua uma ou várias das características que deve reunir, ainda assim, o terreno pode vir a ser classificado como “*solo apto para outros fins*”, acontecendo frequentemente quando a capacidade edificativa dos solos está limitada por instrumentos de gestão territorial como é exemplo aqueles terrenos inseridos em zona da RAN<sup>120</sup> e da REN<sup>121</sup> nos planos municipais de ordenamento do território.

---

<sup>119</sup> Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 25.05.2010, Proc.º n.º 26/05.8TBPST.L1-1, disponível em <http://www.dgsi.pt> (consultado a 30.08.2012).

<sup>120</sup> A RAN tem por finalidade proteger os solos com maior aptidão agrícola das intervenções, nomeadamente urbanísticas, que destruam ou diminuam as suas potencialidades e, por isso, afastem a sua afectação à agricultura, nos termos do art.º 8.º do Decreto-lei n.º 196/89. Os solos integrados na RAN são obrigatoriamente identificados nos instrumentos de gestão territorial, nomeadamente nos planos especiais e municipais de ordenamento do território (art.º 33 do mesmo diploma legal).

<sup>121</sup> A REN visa proteger os recursos naturais, especialmente água e solo, para salvaguardar processos indispensáveis a uma boa gestão do território e para favorecer a conservação da natureza e da biodiversidade, componentes essenciais do suporte biofísico do nosso país. Procura contribuir para a ocupação e o uso sustentáveis do território e tem por objectivos, proteger os recursos naturais água e solo, bem como salvaguardar sistemas e processos biofísicos associados ao litoral e ao ciclo hidrológico terrestre, que asseguram bens e serviços ambientais indispensáveis ao desenvolvimento das actividades humanas; prevenir e reduzir os efeitos da degradação da recarga de aquíferos, dos riscos de inundação marítima, de cheias, de erosão hídrica do solo e de movimentos de massa em vertentes, contribuindo para a adaptação aos efeitos das alterações climáticas e acautelando a sustentabilidade ambiental e a segurança de pessoas e bens; contribuir para a conectividade e a coerência ecológica da Rede Fundamental de

Neste ponto, e porque a classificação dos solos para efeitos de cálculo de uma justa indemnização é de extrema importância, será abordada alguma jurisprudência em contraposição.

### 3.1. Jurisprudência controversa

Existem teses jurisprudências em confronto quanto à classificação de terrenos para efeitos de fixação da justa indemnização.

Por um lado, não deve ser classificado um terreno como “*solo apto para construção*” quando, muito embora se encontre nas situações previstas no art.º 25 n.º 2 do CE, não tem, qualquer potencialidade edificativa de nele proceder a qualquer construção, devido a impossibilidade decorrente de leis ou regulamentos em vigor, pelo que, deve o solo ser classificado como “*solo apto para outros fins*”.

Nesse sentido, o Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 29.05.2008, Proc.º n.º 0832712<sup>122</sup>, vem dizer no seu sumário:

*“se por lei ou regulamento se limita a capacidade construtiva, não pode essa limitação deixar de ser atendida, só sendo de se afastar quando, perante as circunstâncias concretas do caso, as condições e características de determinado bem expropriado, ainda que afectado por essas limitações, permitam afirmar-lhe “uma muito próxima, ou efectiva, potencialidade edificativa, o que não sucede “quando a potencialidade edificativa seja uma simples possibilidade abstracta, sem qualquer concretização nos planos municipais de ordenamento, num alvará de loteamento, ou numa licença de construção (...) Só devem avaliar-se os solos como aptos à construção quando, do ponto de vista físico e legal, é possível e admissível construir nesses terrenos, sem ficcionar uma potencialidade que os mesmos não têm, nem podem ter, nem se perspectiva”.*

Do mesmo modo, o Acórdão do Tribunal da Relação de Évora, de 12.10.2006, Proc.º n.º 205/06-2<sup>123</sup>, vem dizer-nos que os terrenos integrados na REN ou na RAN não podem ser classificados como solos aptos para construção, uma vez que decorre da lei a proibição de neles construir.

---

Conservação da Natureza e ainda contribuir para a concretização, a nível nacional, das prioridades da Agenda Territorial da União Europeia nos domínios ecológico e da gestão transeuropeia de riscos naturais. (art.º 2 n.º 2 do Decreto-Lei n.º 180/2006, de 6 de Setembro).

<sup>122</sup> Disponível em <http://www.dgsi.pt> (consultado a 30.08.2012).

<sup>123</sup> Disponível em <http://www.dgsi.pt> (consultado a 30.08.2012).

No mesmo sentido, o Acórdão do Tribunal da Relação de Évora de 06.12.2007, Proc.º n.º 803/07-2<sup>124</sup> diz-nos que, apesar de reunidos os requisitos do n.º 2 do art.º 25 do CE, os solos inseridos na RAN ou na REN não podem ser classificados como aptos para construção porque os proprietários não podem ter expectativas legalmente fundadas quanto à muito próxima ou efectiva potencialidade edificativa.

Por outro lado, alguma jurisprudência em colisão com o anteriormente exposto, entendeu que não obstante o terreno estar inserido em RAN ou REN, pode vir a ser classificado como “*solo apto para construção*” para efeitos de fixação de justa indemnização, desde que se verifique os requisitos que prevê o art.º 25 n.º 2 do CE, bem assim, se necessário, acrescentar uma expectativa forte de ser possível construir nesses terrenos.

No seguimento do exposto, admite o Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, de 01.10.2009, Proc.º n.º 1559/06.4TBFLG.G1<sup>125</sup>, que apesar de um terreno estar inserido em zona RAN, constitui, em princípio, uma restrição legal ao *jus aedificandi*, no entanto, havendo uma expectativa de o terreno vir futuramente a ser desafectado da RAN e a ser afectado à construção, é aceitável que deva ser qualificado como apto para construção e, nessa medida, valorizado.

Do mesmo modo, no Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 19.11.2007, Proc.º n.º 0753352<sup>126</sup>, entendeu que o facto de a parcela expropriada se integrar na RAN ou na REN, só por si, não implica que o seu solo só possa ser classificado como apto para outros fins para efeito de cálculo da justa indemnização, admitindo, portanto que possa vir a ser classificado como “*solo apto para construção*”.

Já no acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, de 07.02.2012, Proc.º n.º 3259/09.4TBGMR.G1<sup>127</sup>, vem dizer que nada obsta a que se considere como “terreno apto para a construção” uma parte da parcela expropriada onde já havia, de facto, uma construção, ainda que a referida parcela esteja dentro da área de RAN/REN, para mais se na zona envolvente existem outras habitações construídas também em área de RAN/REN, e a parcela expropriada se integra em núcleo urbano, existindo rede de água e saneamento a uma distância de 150 metros dela, não contrariando /ofendendo a

---

<sup>124</sup> Disponível em <http://www.dgsi.pt> (consultado a 30.08.2012).

<sup>125</sup> Disponível em <http://www.dgsi.pt> (consultado a 01.09.2012).

<sup>126</sup> Disponível em <http://www.dgsi.pt> (consultado a 03.09.2012).

<sup>127</sup> Disponível em <http://www.dgsi.pt> (consultado a 03.09.2012).

doutrina fixada pelo Supremo Tribunal de Justiça, no Acórdão n.º 6/2011, de 07.04.2011, no sentido em que *“não versou a hipótese da pré-existência de uma construção no terreno integrado na RAN ou na REN e na sua fundamentação excluiu mesmo os casos em que o expropriado faça a prova de haver adquirido o prédio expropriado antes da entrada em vigor do PDM”*.

### 3.2. Jurisprudência assente

A classificação de terrenos como *“solo apto para construção”* ou *“solo apto para outros fins”*, têm suscitado muitas reservas, desde logo porque um terreno muitas das vezes reúne algumas das características das várias alíneas do art.º 25 n.º 2 CE, e poder ser classificado como *“solo apto para construção”* e, no entanto, não tenha qualquer potencialidade edificativa.

O legislador abriu caminho à classificação de terrenos como *“aptos para construção”* todos aqueles que reúnam algumas das características previstas no art.º 25 n.º 2 CE, independentemente de existir lei ou regulamento que impeça a sua utilização para construção ou condicione ou limita a sua potencialidade edificativa.

Em terrenos inseridos em zona RAN ou REN, a capacidade edificativa está necessariamente limitada, desde logo pelo seu regime jurídico. Assim, a questão que se levanta é se um terreno inserido em zona RAN ou REN deve ser ou não classificado como *“solo apto para construção”*.

O Supremo Tribunal de Justiça, no Acórdão n.º 6/2011, de 07.04.2011<sup>128</sup>, vem uniformizar a jurisprudência no sentido de os terrenos integrados, seja em RAN ou REN, por força do regime legal a que estão sujeitos, não podem ser classificados como *“solo apto para construção”* não podem nele proceder a qualquer construção, devido a impossibilidade decorrente de leis ou regulamentos em vigor, pelo que, *“não podem ser classificados como «solo apto para construção» nos termos do art.º 25.º n.º 1, alínea a), e 2, do Código das Expropriações... ainda que preencham os requisitos previstos naquele n.º 2”* fundamentando que o proprietário de terreno inserido em zona RAN ou REN não tem expectativa de ver o seu terreno desafectado e destinado à construção, pelo que não poderá invocar o princípio da justa indemnização, de modo a ver calculado

---

<sup>128</sup> Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça n.º 6/2011, de 07-04-2011, publicado no Diário da República, I.ª Série, n.º 95, de 17 de Maio de 2011.

o montante da indemnização com base numa potencialidade edificativa dos terrenos que era para ele legalmente inexistente<sup>129</sup>.

No entanto, este acórdão não versou sobre os casos em que o expropriado adquiriu o prédio expropriado antes da entrada em vigor do PDM, que inseriu esse mesmo prédio em zona RAN ou REN. Nestes casos, deve ou não o terreno ser classificado como “solo apto para construção”.

O legislador entendeu que o expropriado possa vir a beneficiar do critério indemnizatório previsto no art.º 26 n.º 12 do CE<sup>130</sup>, no sentido de evitar as chamadas classificações dolosas ou manipulação das regras urbanísticas por parte da Administração. Não se enquadrando neste preceito legal os terrenos inseridos em RAN e REN, impõe-se, por interpretação extensiva ou analógica (art.ºs 10 e 11 do CC) a hipótese da aplicação do critério de avaliação a que alude o art.º 26 n.º 12 do CE. O Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, de 21.09.2010, Proc.º n.º 3169/05.4TBFLG.G1<sup>131</sup>, vem concluir no sentido de, não obstante a parcela expropriada estar inserida em zona RAN, é possível que seja avaliada por aplicação dos critérios a que alude o art.º 26 n.º 12 do CE (por interpretação extensiva ou analógica) desde que verificados os seguintes pressupostos: o solo reúne os requisitos indicados numa das alíneas do art.º 25 n.º 2 do CE, evidenciando concretas condições materiais de edificação; a integração em zona de reserva ser determinada por plano municipal de ordenamento, em data posterior à aquisição do terreno por parte do expropriado. O Tribunal Constitucional no seu Acórdão n.º 114/2005, de 01.05.2005<sup>132</sup>, decidiu não julgar inconstitucional a norma do art.º 26 n.º 12 do CE, permitindo que solos integrados na RAN à data da declaração de utilidade pública, expropriados para implantação de vias de comunicação, possam ser avaliados em função “do valor médio

---

<sup>129</sup> Vidé neste sentido, os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 333/2003 e 557/2003. Cfr. CORREIA, Fernando Alves, ob. cit. “Manual...” pág. 289.

<sup>130</sup> Esta situação tem aplicação prática quando estejamos perante uma expropriação por sacrifício advenientes de uma revisão do plano. José Vieira Fonseca diz-nos a título de exemplo que o plano municipal “(o que revê a anterior situação do solo e o classifica como zona verde, de lazer ou para instalação de infraestruturas e equipamentos públicos) tiver sido aprovado/publicado no período de cinco anos após o anterior estatuto urbanístico do mesmo (ou não tiver decorrido mais de três anos sobre essa nova classificação). Se for posterior a esses cinco ou três anos, esse regime já não poderá ser aplicado, devendo então a indemnização ser calculada de acordo com as regras dos solos para outros fins”, in OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Direito do Urbanismo e do Ordenamento...”, pág 516.

<sup>131</sup> Disponível em <http://www.dgsi.pt> (consultado a 31.08.2012).

<sup>132</sup> Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt> (consultado a 31.08.2012).

*das construções existentes ou que seja possível edificar nas parcelas situadas numa área envolvente cujo perímetro exterior se situe a 300 m do limite da parcela expropriada”.*

Vem o Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, de 07.02.2012, Proc.º n.º 3259/09.4TBGMR.G1, já no ponto anterior referenciado, decidir pela classificação de terreno como “apto para a construção” uma parte da parcela expropriada onde já havia, de facto, uma construção, ainda que a referida parcela esteja dentro da área de RAN/REN, para mais se na zona envolvente existem outras habitações construídas também em área de RAN/REN, e a parcela expropriada se integra em núcleo urbano, existindo rede de água e saneamento a uma distância de 150 metros dela, acrescentando ainda que não sai ofendida a doutrina do Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça n.º 6/2011, de 07.04.2011, que *“não versou a hipótese da pré-existência de uma construção no terreno integrado na RAN ou na REN e na sua fundamentação excluiu mesmo os casos em que o expropriado faça a prova de haver adquirido o prédio expropriado antes da entrada em vigor do PDM”.*

Um terreno inserido em zona RAN ou REN poder vir a ser classificado como “solo apto para construção” para cálculo da justa indemnização, é uma matéria de especial melindre.

Desta análise, somos da opinião que o terreno inserido em zona RAN ou REN, desde logo, porque são terrenos que não permite ao seu proprietário a construção, devem ser classificados como “solo apto para outros fins”, até porque o proprietário nunca teria a expectativa de ver o seu terreno desafectado da RAN ou REN.

Contudo, e no sentido de se salvaguardar o expropriado do comportamento da entidade expropriante quanto à possibilidade dolosa de inserção da parcela a expropriar em zona RAN ou REN, a chamada *“manipulação das regras urbanísticas”*, com um único objectivo de desvalorizar o terreno para mais tarde o adquirir, por expropriação, pagando a indemnização calculada pelos critérios de avaliação para “solo apto para outros fins”, entendemos que, nestes casos, deve ser aplicado o art.º 26 n.º 12 do CE, e por isso avaliado como *“solo apto para construção”*.

## Conclusão

A propriedade privada goza de garantia constitucional e a expropriação constitui uma restrição a esse direito, mediante o pagamento de uma justa indemnização (art.º 62 e 18, n.º 2 da CRP).

O legislador constitucional não definiu o conceito de "*justa indemnização*", deixando para o legislador ordinário a definição dos critérios que permitem concretizar esse conceito.

Como prevê o CE a justa indemnização não visa compensar o benefício alcançado pelo expropriante, mas ressarcir o prejuízo que para o expropriado advém da expropriação, correspondente ao valor real e corrente do bem de acordo com o seu destino efectivo ou possível numa utilização económica normal, à data da declaração de utilidade pública, tendo em consideração as circunstâncias e condições de facto existentes naquela data, sendo certo que o valor de mercado/venal se trata de um valor base em que será observado as cláusulas de redução do critério do valor de mercado e ainda os critérios referencias para calcular a justa indemnização, no sentido de garantir ao expropriado um valor monetário que o coloque em condições de adquirir outro bem de igual natureza e valor.

Para se efectivar o cálculo da justa indemnização de terrenos, tem de se ter em conta a classificação do solo nos termos do art.º 25 do CE, podendo ser classificados como "solo apto para construção" ou "solo apto para outros fins".

O Supremo Tribunal de Justiça, no Acórdão de 6/2011, de 07.04.2011, vem uniformizar a jurisprudência quanto à questão da classificação de terrenos integrados em RAN e REN, no sentido de "*os terrenos integrados, seja em Reserva Agrícola Nacional (RAN), seja em Reserva Ecológica Nacional (REN), por força do regime legal a que estão sujeitos, não podem ser classificados como «solo apto para construção», nos termos artigo 25.º, n.os 1, alínea a), e 2, do Código das Expropriações, aprovado pelo artigo 1.º da Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro, ainda que preencham os requisitos previstos naquele n.º 2º*".

É nosso entendimento aceitar a jurisprudência assente, com algumas reservas:

- se a parcela a expropriar está inserida em RAN ou REN, antes da declaração de utilidade pública, ainda que apresente alguma das características elencadas no art.º 25 n.º 2 do CE, deve a mesma ser classificada como "*solo apto para outros fins*", uma

vez que o seu proprietário não poderá ter em relação a ele expectativas legalmente fundadas quanto à sua muito próxima ou efectiva potencialidade edificativa. De acordo com o Regime Jurídico da RAN e REN, não é possível vir a construir-se neles;

- quando a parcela a expropriar foi inserida em zona RAN ou REN por plano municipal pela Administração, usando de “*manipulação das regras urbanísticas*”, com único objectivo, a desvalorização do mesmo para, depois do acto da declaração de utilidade pública, o adquirir por valor inferior, somos da opinião, da aplicação do art.º 26 n.º 12 do CE, por interpretação extensiva, desde que seja verificado que o terreno reúne os requisitos indicados numa das alíneas do art.º 25 n.º 2 do CE, evidenciando concretas condições materiais de edificação e ainda que a integração em zona de reserva seja determinada por plano municipal de ordenamento, em data posterior à aquisição do terreno por parte do expropriado;

- só neste sentido é que efectivamente se concretizará a justa indemnização, que visa reconstituir, em termos de valor, a posição de proprietário que o expropriado detinha, ou seja, ressarcir o prejuízo que para expropriado advém da expropriação no sentido de garantir um valor que o coloque em condições de adquirir outro bem de igual natureza .

Com o presente estudo, foi possível concluir que a problemática da justa indemnização não está na questão do *quantum* indemnizatório a pagar ao expropriado mas sim com o modo de classificação dos terrenos pois se a classificação não for a correcta, implica, obrigatoriamente, o benefício de uma parte em detrimento de outra, logo não existe uma justa indemnização.

## **Bibliografia**

### **1. Manuais**

ANDRADE, J. C. Vieira, “A Justiça Administrativa (lições)”, 10ª edição, Almedina, Coimbra, 2009.

CAETANO, Marcello, “Manual de Direito Administrativo” revisto e actualizado pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral, Volume II, 10ª Edição, 4ª Reimpressão, Almedina, Coimbra, 1991.

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

CORREIA, Fernando Alves, “Manual de Direito do Urbanismo”, Volume I, 4ª Edição, Almedina, Coimbra, 2008.

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

COSTA, Alcindo, “Declaração de utilidade pública”, *in* “Dicionário Jurídico da Administração Pública”, Volume III, Lisboa, 1990.

COSTA, Salvador, “Código das Expropriações e Estatuto dos Peritos Avaliadores, anotados e comentados”, Almedina, Coimbra, 2010.

ESQUÍVEL, José Luís, “Os Contratos Administrativos e a Arbitragem”, Almedina, Coimbra, 2004.

GOUVEIA, Mariana França, “Curso de Resolução Alternativa de Litígios”, Almedina, Coimbra, 2011.

MIRANDA, Jorge / MEDEIROS, Rui, “Constituição Portuguesa Anotada” Tomo I, Coimbra Editora, Coimbra, 2005.

MOREIRA, Álvaro / FRAGA, Carlos, “Direitos Reais – segundo as prelecções do Prof. Doutor C. A. da Mota Pinto ao 4º Ano Jurídico de 1970-1971”, Almedina, Coimbra, 2007.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Direito do Urbanismo – Curso de Especialização em Gestão Urbanística”, 2ª Edição, CEFA, Coimbra, 2001.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território – Estudos”, Volume II, Almedina, Coimbra, 2012.

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

VICENTE, Carla, “A urgência na expropriação – Algumas questões”, 2ª Edição revista e actualizada, AAFDL, Lisboa, 2008.

## **2. Artigos**

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

## **3. Jurisprudência**

Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 314/95, de 20.06.1995, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 243/2001, de 23.05.2001, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 114/2005, de 01.03.2005, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 417/2006, de 11.07.2006, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 118/2007, de 16.02.2007, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 234/2007, de 30.03.2007, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 597/2008, de 10.12.2008, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 09.01.2003, Proc.º n.º 02B3575, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça n.º 6/2011, de 07.04.2011, publicado no Diário da República, I.ª Série, n.º 95, de 17 de Maio de 2011

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 31.01.2012, Proc.º n.º 5253/04.2TBVNG.P1.S1, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 15.11.2011, Proc.º n.º 364/05.0TBVIS.C1, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 25.01.2012, Proc.º n.º 659/08.0TBFND.C1, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

Acórdão do Tribunal da Relação de Évora, de 12.10.2006, Proc.º n.º 205/06-2, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

Acórdão do Tribunal da Relação de Évora de 06.12.2007, Proc.º n.º 803/07-2, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, de 22.03.2006, Proc.º n.º 53/06-1, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, de 01.10.2009, Proc.º n.º 1559/06.4TBFLG.G1, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, de 21.09.2010, Proc.º n.º 3169/05.4TBFLG.G1. Disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, de 07.02.2012, Proc.º n.º 3259/09.4TBGMR.G1, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 24.09.2009, Proc.º n.º 10303/08-2, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 08.10.2009, Proc.º n.º 2313/04.3TBCLD.L1-6, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 25.05.2010, Proc.º n.º 26/05.8TBPST.L1-1, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 19.11.2007, Proc.º n.º 0753352, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 29.05.2008, Proc.º n.º 0832712, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

#### **4. Outros (sites internet)**

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-71551>

[www.comune.sangiovannirotondo.fg.it/ufficiopresidentecc/images/files/Espropriazione.pdf](http://www.comune.sangiovannirotondo.fg.it/ufficiopresidentecc/images/files/Espropriazione.pdf)

[www.altalex.com/index.php?idnot=51671#titolo2](http://www.altalex.com/index.php?idnot=51671#titolo2)