



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE LISBOA

UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO

ANA MARGARIDA SILVA NUNES

**A JUSTA INDEMNIZAÇÃO
NA EXPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA**

LISBOA
2024

ANA MARGARIDA SILVA NUNES

**A JUSTA INDEMNIZAÇÃO
NA EXPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA**

Dissertação orientada pelo Professor Doutor João
Miranda, elaborada para obtenção do grau de Mestre
em Direito e Prática Jurídica.

LISBOA

2024

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Teresa e Paulo, que sempre acreditaram em mim, sempre me ajudaram, sempre me incentivaram a dar o meu melhor e sem os quais não teria sido capaz de enfrentar este e muitos outros desafios.

À minha irmã, Matilde, que é uma constante fonte de apoio e amizade.

A toda a minha família, que, mesmo longe, sempre me acompanhou e deu força.

A todos os meus amigos, que me apoiaram ao longo deste processo, em particular ao meu “eterno professor” Gustavo de Almeida Neves.

Ao Professor Doutor João Miranda, por ter aceitado orientar a presente dissertação e por toda a disponibilidade e dedicação concedidas.

Resumo

A presente dissertação incide sobre a expropriação por utilidade pública, mais concretamente sobre a justa indemnização decorrente desta, dada a ainda atual importância deste tema.

Neste estudo chegou-se à conclusão de que várias lacunas legislativas e problemas práticos dificultam imensamente a determinação e aplicação de uma indemnização verdadeiramente justa, mesmo sendo esta um direito constitucionalmente protegido.

Muito se escreveu e escreve ainda sobre a expropriação por utilidade pública e sobre a justa indemnização mas, infelizmente, poucos esforços têm sido feitos no sentido de identificar e resolver os problemas que advém destas.

Abstract

The present dissertation focuses on the process of expropriation for public utility purposes, more specifically on its consequent fair indemnity, given the topic's still current importance.

In this study, it was concluded that several legislative gaps and practical issues make it immensely difficult to determine and apply a truly just compensation, even though it is a constitutionally protected right.

Much was and continues to be written about the process of expropriation for public utility purposes and about fair indemnity but, unfortunately, few efforts have been made to identify and resolve the problems that arise from them.

Palavras-Chave:

Princípio da Igualdade; Expropriação; Utilidade Pública; Justa Indemnização; Interesse Público; Propriedade; Reforma Agrária.

Introdução

A expropriação por utilidade pública é um instituto jurídico fundamental que permite ao Estado intervir na esfera da propriedade privada, em prol do interesse público e coletivo. No entanto, claro está que essa intervenção não pode ocorrer de forma arbitrária ou desprovida de justiça.

Apesar de a ideia e o instituto em si não serem novos, nem sempre tiveram os contornos que conhecemos atualmente – no Direito Romano, por exemplo, mesmo sendo a propriedade privada considerada um direito absoluto e inviolável, havia já uma aplicação de processos expropriativos mas que, pela ordem das coisas, se desenrolava de forma bastante arbitrária. Um dos exemplos mais marcantes de expropriação é a reforma agrária. Esta expressão apenas foi adotada no século XX¹, tomando a forma de uma expropriação enquanto síntese de programas ou propostas de democratização do acesso às terras e espalhando-se por diversos ordenamentos jurídicos.

Voltando à expropriação no seu sentido mais lato, sublinhamos que esta abarca diversas tipologias – e não apenas a reforma agrária, que mencionámos – visto que as características e a natureza dos processos de distribuição de terra não são uniformes, variando de Estado para Estado, e podendo ser influenciadas por fatores tão diferentes como as condições históricas, geográficas, políticas ou climáticas de cada Estado.

Um dos princípios basilares que rege a expropriação por utilidade pública é o da justa indemnização que, tal como indica até o nome atribuído ao conceito, visa assegurar que os proprietários expropriados sejam devidamente compensados pelo sacrifício total ou parcial dos seus direitos de propriedade.

¹ Notamos, no entanto, que as primeiras leis agrárias conhecidas tiveram a sua origem na Grécia antiga. Vários autores, incluindo HESÍODO, SÓLON, PLATÃO e ARISTÓTELES, discutiram este tema. Já na Roma antiga, o *ager publicus* (i.e., terras de domínio público) foi alvo, ainda que em vão, de medidas tendentes a uma redistribuição equitativa da terra, levadas a cabo pelos irmãos Graco – Tibério e Caio (circa 169 a.C. a 133 a.C. e 154 a.C. a 121 a.C., respetivamente) –, como foi o caso do termo dos latifúndios e da imposição de um limite de 125 hectares à propriedade. Mais tarde, durante a Idade Média, a tradição platónica foi adotada pelo Cristianismo, limitando-se o direito de propriedade com base no bem comum e no direito do indivíduo a uma vida digna. Esta era, no entanto, uma conceção tendencialmente moral da Igreja, ao invés de uma política aplicada na prática – tal verifica-se, mais que não seja, pelo sistema político, económico e social que definiu os *media tempestas*, o Feudalismo.

Entretanto, a determinação desse mesmo valor justo a ser pago como indenização enfrenta uma série de desafios e dificuldades, que podem comprometer e que, na nossa opinião, comprometem mesmo, a efetividade e a equidade que se pretende atingir durante o processo expropriatório. Estes desafios incluem, mas não se findam com, a avaliação precisa do valor da propriedade, a consideração de danos não patrimoniais, a morosidade dos procedimentos de expropriação – estes e outros serão desenvolvidos ao longo do presente trabalho.

Neste contexto, propomo-nos a identificar e analisar de forma aprofundada os problemas que surgem na determinação da justa indenização na expropriação por utilidade pública, bem como apresentar soluções que nos parecem eficazes à sua resolução. Pretendemos, aliás, fazer este diagnóstico relativamente ao caminho pelo qual se deve, na nossa opinião, enveredar, estabelecendo a sua compatibilidade com a garantia constitucionalmente prevista da justa indenização.

O objetivo principal é contribuir para a discussão doutrinária na expectativa de aprimorar os pressupostos teóricos e práticos da justa indenização na expropriação por utilidade pública, promovendo logo em primeira instância, uma maior eficiência, transparência e justiça no processo da mesma.

De modo a alcançar este objetivo, a presente dissertação encontra-se estruturada, não formalmente, mas de maneira intencional, em três partes principais e essenciais, mas distintas.

Primeiramente, será apresentada uma análise da expropriação por utilidade pública e dos fundamentos teóricos que a alicerçam, destacando-se o papel da justa indenização enquanto garantia fundamental do direito de propriedade, que se afigura também como ponto de desenvolvimento. Em seguida, passaremos à identificação e discussão dos principais problemas e dificuldades enfrentados na determinação da justa indenização. Por fim, proporemos soluções aos problemas identificados, seja com base em medidas legislativas, seja pela via da introdução de resoluções práticas.

O interesse que nos suscita este tópico e a relevância do mesmo parecem antecipar – ou assim esperamos – um ensaio escrito adequado a cumprir com os objetivos traçados, sendo que, do nosso lado, faremos o esforço necessário para assegurar que tal seja verdade.

Por meio desta análise crítica e propositiva, esperamos assim contribuir para o debate académico e jurídico no que diz respeito à justa indenização na expropriação por utilidade pública, oferecendo reflexões e soluções que possam, de forma mais eficaz, conciliar os interesses do Estado e dos proprietários, promovendo, assim, um maior nível de segurança jurídica e justiça social no âmbito do Direito Público.

I. Enquadramento Jurídico da Expropriação por Utilidade Pública em Portugal

a. Conceito

A expropriação pauta-se por uma atuação intencional e consciente de sacrifício de um bem jurídico de um particular, com o intuito de perfazer o interesse público da sociedade, revelando-se como “(...) um dos instrumentos mais conhecidos para a execução dos planos e reconhecido constitucionalmente como uma das possíveis e admissíveis restrições ao direito de propriedade (...)”.²

Tendo em conta os contornos deste instituto, nomeadamente no que diz respeito às suas implicações na vida do particular cujo bem jurídico é expropriado, bem como a responsabilidade do Estado perante aqueles que pretende servir, seria inconcebível admitir que este existisse por via da omissão, mais que não seja pela abertura que tal concederia ao próprio Estado para agir de forma desregrada e arbitrária.

Também por isso é compreensível que o tema em análise tenha já sido largamente estudado pela doutrina. MARCELLO CAETANO refere-se à expropriação por utilidade pública como a “(...) translacção forçada, completa e definitiva da propriedade de bens imóveis do património de um particular para o de uma pessoa colectiva de direito público, mediante justa indemnização”, acrescentando que esta nasce “(...) do conflito entre o princípio do carácter absoluto da propriedade privada (que é uma das bases da ordem jurídica individualista) e a necessidade de realizar fins sociais de interesse colectivo mediante a utilização de bens já apropriados”.³

Na esteira de GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA este instituto consagra-se essencialmente na “(...) privação, por acto de autoridade pública e por motivo de utilidade pública, da propriedade ou do uso de determinada coisa”, podendo a expropriação “ser efectuada em favor de entidades públicas (o que é o caso normal) ou a favor de particulares, desde que haja nisso um interesse público relevante (planos urbanísticos, planos industriais (...))” e “atingir não apenas a propriedade de particulares, mas também a propriedade de cooperativas, de comunidades locais (bens comunitários) até a propriedade de entidades

² CARVALHO, Raquel, *Introdução ao Direito do Urbanismo*, 1.ª ed., Porto, Universidade Católica Editora, 2017, p. 95.

³ CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, 2.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1947, p. 360.

públicas diferentes do Estado, desde que verificados os seus pressupostos e mediante indemnização”.⁴

Já ALVES CORREIA olha as expropriações como meios que “(...) se traduzem na privação ou subtracção de um direito de propriedade e na sua transferência para um sujeito diferente para a realização de um fim público”.⁵

Também no âmbito da jurisprudência encontramos diversas designações relativamente ao conceito e ao alcance do instituto da expropriação, nomeadamente o facto de, neste, se verificar uma “(...) extinção de direitos existentes sobre determinados bens, para efeito da sua transferência para uma outra esfera dominial por uma razão de utilidade pública, mediante, porém, o pagamento de uma justa indemnização. Por isso se diz que a expropriação vem a resolver-se numa conversão de valores patrimoniais. No património onde estavam os bens imóveis, a entidade expropriante põe o seu valor pecuniário”.⁶

Independentemente da definição adotada, a doutrina reconhece, na sua generalidade, o fim da expropriação, na sua forma mais básica, como a cessação (ou “limitação do carácter perpétuo”⁷) de um direito subjetivo – o direito à propriedade – de um particular, em nome da utilidade e interesse público, daí que seja considerada uma das formas de atuação mais “agressivas” da Administração⁸, ainda que tenha sempre de ser acompanhada de uma chamada “justa indemnização”.

b. Legislação Aplicável

Apesar de ter sofrido alterações ao longo dos tempos, a legislação aplicável ao regime da expropriação por utilidade pública mantém, até aos dias de hoje, muitos dos seus contornos iniciais. Toda essa legislação deriva, primeiramente, da norma basilar que lhe é dirigida na Constituição da República Portuguesa (doravante CRP) – mais precisamente, o artigo 62.º, número 2, que dispõe que a requisição e a expropriação por utilidade pública só podem ser efectuadas com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização.

⁴ GOMES CANOTILHO, J.J., MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 806.

⁵ ALVES CORREIA, Fernando, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 1989, p. 473.

⁶ Acórdão n.º 131/88 do Tribunal Constitucional - doravante TC (disponível em www.tribunalconstitucional.pt).

⁷ CAPITÃO, Gonçalo, *Expropriação e Ambiente*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora, 2004, p. 73.

⁸ Tal não se aplica, no entanto, nos casos de expropriação a requerimento dos interessados visto que, nessa situação em particular, os próprios expropriados estão de acordo quanto à necessidade de intervenção da Administração através da aplicação do instituto da expropriação.

Deste modo, percebemos que, apesar de o direito à propriedade privada ser garantido pela CRP, tal existe “(...) apenas enquanto direito à livre aquisição, fruição e disponibilidade de bens, e não como direito absoluto, exclusivo, intocável que não possa ceder perante interesses colectivos. Nessa medida, é a própria Constituição que prevê restrições ao mesmo, decorrentes da necessidade de concretização do interesse público”.⁹

Também na CRP encontramos o artigo 83.º que legisla os requisitos de apropriação pública e que, como tal, se aplica também ao instituto da expropriação por utilidade pública, sendo este um dos modos conhecidos e determinados de apropriação pública. O artigo em questão designa que os meios e formas de intervenção e de apropriação pública dos meios de produção, bem como os critérios de fixação da correspondente indemnização, são determinados pela lei, ou seja, “estabelecendo, quanto a estes, a mediação do legislador [artigo 165.º, n.º 1, alínea l), 2.ª parte]”.¹⁰¹¹

Dada a necessidade de regulação de um instituto tão premente como o da expropriação, que não só se insere na esfera dos direitos dos particulares, como elimina um direito fundamental através da cessação do direito à propriedade, o legislador considerou por bem recorrer à feitura e compilação de legislação sobre o mesmo. Tal resultou na aprovação da Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro¹², doravante Código das Expropriações¹³. O desenvolvimento e aprimoramento da legislação relativa a este tema vem colmatar aquilo que foi apenas brevemente estabelecido pela CRP, sem grandes indicações sobre como tal deveria ser prosseguido.

Também ao nível europeu se desenvolveu legislação sobre este assunto, ainda que o instituto não seja nomeado *per si*.

O número 1 do artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia dita que todas as pessoas têm o direito de fruir da propriedade dos seus bens legalmente adquiridos, de os utilizar, de dispor deles e de os transmitir em vida ou por morte; ninguém pode ser privado

⁹ PACHECO, Ana Isabel, ALVAREZ BARBOSA, Luís, *Código das Expropriações – Anotado e Comentado*, Coimbra, Almedina, 2022, p. 13.

¹⁰ MIRANDA, Jorge, MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra, Coimbra Editora, 2005, p. 630.

¹¹ O artigo 165.º da CRP prescreve os trâmites da reserva relativa de competência legislativa. Na alínea l) do seu número 1 estatui que, salvo autorização ao Governo, é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar especificamente sobre meios e formas de intervenção, expropriação, nacionalização e privatização dos meios de produção e solos por motivo de interesse público, bem como critérios de fixação, naqueles casos, de indemnizações.

¹² A presente Lei foi alterada *a posteriori* pelos seguintes diplomas: Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro; Rectificação n.º 18/2002, de 12 de Abril; Lei n.º 4-A/2003, de 19 de Fevereiro; Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro; e o mais recente, Lei n.º 56/2008, de 4 de Setembro.

¹³ Caso não se mencione especificamente nenhuma das alterações supramencionadas, referimo-nos à versão atualizada.

da sua propriedade, exceto por razões de utilidade pública, nos casos e condições previstos por lei e mediante justa indemnização pela respetiva perda, em tempo útil; e ainda que, a utilização dos bens pode ser regulamentada por lei na medida do necessário ao interesse geral.¹⁴

Já no artigo 1.º do Protocolo adicional à Convenção de Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais menciona-se, no que diz respeito à proteção da propriedade, que qualquer pessoa singular ou colectiva tem direito ao respeito dos seus bens e que, como tal, ninguém pode ser privado do que é a sua propriedade a não ser que por utilidade pública e nas condições previstas pela lei e pelos princípios gerais do direito internacional. As condições precedentes entendem-se sem prejuízo do direito que os Estados possuem de pôr em vigor as leis que julguem necessárias para a regulamentação do uso dos bens, de acordo com o interesse geral, ou para assegurar o pagamento de impostos ou outras contribuições ou de multas.¹⁵

Foi já mencionado que nenhum destes dois artigos refere especificamente a expropriação mas, ainda assim podemos inferir que, tanto pela génese das normas, como pelo conceito inerente à expropriação – não só o que dela resulta no que diz respeito ao direito à propriedade, mas também da consequente e necessária atuação por parte da Administração –, esta cabe e insere-se claramente no escopo das mesmas.

c. Princípios e Pressupostos

Para que a prossecução do processo de expropriação seja viável, será necessário que alguns critérios pré-estabelecidos se encontrem verificados e, logo aqui, com a determinação de um estabelecimento prévio, nos deparamos com um desses critérios – o princípio da legalidade, que deve ser sempre tido em consideração, visto que a Administração só poderá agir de acordo com esses ditos critérios pré-existentes, tendo por base a lei em vigor. O que significa que as margens de atuação da Administração são balizadas pelo que a lei permite, e não pelo que a lei não proíbe, como acontece em relação aos particulares.

Este, como outros princípios e pressupostos, encontram-se enumerados e estabelecidos nos artigos 1.º e seguintes do Código das Expropriações. Pois bem, o artigo 1.º deste Código estabelece que os bens imóveis e os direitos a eles inerentes podem ser expropriados por causa

¹⁴ Consultado em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=FR>.

¹⁵ Consultado em https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/convention_por.pdf.

de utilidade pública compreendida nas atribuições, fins ou objeto da entidade expropriante, mediante o pagamento contemporâneo de uma justa indemnização nos termos do Código, oferecendo-nos, desde logo, a premissa da utilidade pública e da prossecução do interesse público, tendo em consideração que a expropriação só poderá ser admitida pelo legislador e efectuada pela Administração tendo em mente a prossecução de um fim de utilidade pública e fazendo-o, da mesma forma, na medida exata em que é necessária para a realização desse fim¹⁶.

Por conseguinte, leva-nos também a outro princípio essencial – o da proporcionalidade, que se configura, em termos gerais, como “um limite da discricionariedade administrativa, que implica não estar a Administração obrigada apenas a prosseguir o interesse público – a alcançar os fins visados pelo legislador –, mas a consegui-lo pelo meio que represente um menor sacrifício para as posições jurídicas dos particulares”.¹⁷ Este princípio, por sua vez, subdivide-se em três subprincípios ou vertentes, nomeadamente o princípio da adequação ou idoneidade, o princípio da necessidade e o princípio da proibição do excesso. Prova adicional da importância destes princípios advém das limitações estipuladas no artigo 3.º do Código das Expropriações, reforçando que a expropriação se deve limitar ao necessário para a realização do seu fim.

Nesta senda, concluímos que a apreciação da proporcionalidade no que diz respeito à restrição de um direito fundamental, como é o da propriedade, terá de avaliar o benefício do interesse que se tenciona proteger ou prosseguir em relação à desvantagem resultante da restrição de um direito fundamental.

No que diz respeito ao princípio da proporcionalidade, muitos autores, como é o caso de REIS NOVAIS, acabam por envolver este primeiro com um segundo princípio – o da igualdade (que se encontra entre os elencados no artigo 2.º do Código das Expropriações), resultado do facto de que “(...) uma progressiva assunção, na dogmática constitucional, da igualdade enquanto igualdade material eleva a ponderação de bens e o princípio da proporcionalidade a critério e medida (a *justa medida* de que falam os Autores quando se ocupam do chamado terceiro elemento do princípio da proibição do excesso) das diferenciações justificadas ou impostas pela desigualdade de condições ou situações, bem como da delimitação da margem de conformação aí reconhecida ao legislador” e olhando o controlo da igualdade como “instituto central da garantia da constitucionalidade em Estado de

¹⁶ V. CAPITÃO, Gonçalo, “Expropriações por utilidade pública”, in *Legislação Fundamental de Direito do Urbanismo*, Vol. I, Lisboa, 1994, p. 262.

¹⁷ ESTEVES DE OLIVEIRA, Mário, COSTA GONÇALVES, Pedro, e PACHECO DE AMORIM, João, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, Vol. I, Coimbra, Almedina, 1993, p. 153.

Direito e (...) com um alcance de aplicabilidade geral a todos os direitos e deveres fundamentais (...)” sendo ainda mais um “elemento essencial da interpretação e concretização dos direitos fundamentais e um factor permanente de limitação do poder e parâmetro de controlo da intervenção estatal no domínio dos direitos fundamentais”.¹⁸

Como nos parece evidente, a aplicação de um critério de igualdade não implica que todos os casos de expropriação sejam tratados, em todos os pontos e vertentes, de forma idêntica, sendo sempre indispensável uma avaliação casuística. Seria até concebível a noção de que, por outro lado, haveria também uma violação do princípio da igualdade quando, existindo razões suficientemente importantes que justificassem um tratamento diferenciado, essas fossem ignoradas em favor de um tratamento completamente igual e homogêneo, em qualquer que fosse a circunstância¹⁹. Assim, o que se impõe, na verdade, é que, ainda que em situações diferentes, os mesmos princípios sejam tidos em consideração, de forma a cumprir com o princípio da igualdade perante a lei.

Por esta via, e com o mesmo pensamento, olhamos o princípio da boa fé, do qual acabam por derivar os princípios da justiça e da imparcialidade²⁰, ou vice-versa. Como foi já descrito na jurisprudência, em particular, pelo Supremo Tribunal Administrativo (doravante STA), o princípio da boa fé “(...) postula que a Administração no exercício da sua actividade, em todas as suas formas e fases, deve agir e relacionar-se segundo as regras da boa fé, isto é, do modo como se comportaria uma pessoa de bem por forma a que nas suas relações com os Administrados se estabeleça um clima de confiança e previsibilidade”.²¹ O mesmo clima só poderá manter-se se a Administração agir em conformidade com os princípios gerais da justiça e da imparcialidade.

Numa ótica de justiça e igualdade social, impõe-se não só que haja igualdade entre expropriados, bem como entre expropriados e não expropriados – o expropriado não poderá ficar em situação de desigualdade perante os seus concidadãos em circunstâncias diversas por força de um seu bem ter sido alvo de um processo de expropriação por utilidade pública. Tal não limita, ainda assim, e como foi já referido, a importância de uma avaliação casuística e de um resultado proporcional e adequado.

¹⁸ REIS NOVAIS, Jorge, *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, 3.^a ed., Lisboa, AAFDL Editora, 2021, pp. 799 e 800.

¹⁹ REIS NOVAIS, Jorge, *Princípios Estruturantes de Estado de Direito*, Coimbra, Almedina, 2019, pp. 81-83.

²⁰ Ainda que, em boa verdade, a maioria dos princípios elencados se interrelacionem e inspirem mutuamente, aparentando ser, eles mesmos, subprincípios dos bastiões constitucionais da legalidade e da igualdade.

²¹ Acórdão do STA de 10/03/2004, proc. 0383/03 (disponível em www.dgsi.pt).

Por último, mencionamos o princípio da utilidade pública – requisito essencial aquando da expropriação. Este princípio traduz-se na “*causa expropriandi*” o fim de utilidade pública. Só é admissível a expropriação quando exista um interesse público. No caso das expropriações do plano, a este interesse público junta-se a necessidade de concordância com o fim do plano.

A prevalência do interesse público implica que a expropriação seja inválida se dirigida à satisfação de interesses privados, designadamente quando se destina a possibilitar uma vantagem financeira ao expropriante. Está igualmente excluída a possibilidade de expropriação para conferir vantagem financeira ao Estado ou para especulação.

Interesse público é um conceito indeterminado, de difícil integração (já vigorou a solução de que a causa da expropriação tinha de estar descrita na lei); daí que assumam importância decisiva a declaração de utilidade pública (n.ºs 3 e 4 do artigo 17.º do CE). Este ato é sempre publicado por extrato em *Diário da República* e notificado (n.º 1 do artigo 17.º do CE).”²²

d. Competência na expropriação

i. Competência legislativa

O regime jurídico da expropriação encontra-se sob reserva de competência legislativa, o que significa, essencialmente, que legislar sobre este é da exclusiva competência da Assembleia da República, salvo autorização dada ao Governo, tal como prevê o artigo 165.º, número 1, alínea e) da CRP.

Deste modo, cabe também na competência reservada a definição dos critérios da justa indemnização associada e da declaração de utilidade pública.

ii. Competência para expropriar

Para a determinação das entidades expropriantes ou, de outra forma, dos titulares de *ius expropriandi*, recorreremos ao artigo 14.º do Código das Expropriações. Ora, o Estado é uma dessas entidades, por via do ministro a cujo departamento compete a apreciação final do processo de declaração de utilidade pública, ou do Primeiro-Ministro, quando não seja possível

²² CARVALHO, Raquel, *Introdução ao Direito do Urbanismo*, 1.ª ed., Porto, Universidade Católica Editora, 2017, p. 102.

determinar o departamento a que compete a apreciação final do processo, como estipulam os números 1 e 6 do artigo supramencionado. Ainda assim, cabe ressaltar que, segundo jurisprudência do STA, o artigo 14.º do Código das Expropriações, “(...) ao aludir a ministro como entidade competente para a declaração de utilidade pública, não pretende estabelecer uma competência indelegável exclusiva do ministro, pelo que não prejudica a possibilidade de delegação em secretários de Estado, ao abrigo do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 474-A/99, de 8 de Novembro”.²³

A expropriação pode também ser levada a cabo pelo Município, através da Assembleia Municipal, caso estejam perante expropriações da iniciativa da administração local autárquica, com o objetivo de concretizar os planos de urbanização e de pormenor eficaz (artigo 14.º, números 2, 3 e 4 do Código das Expropriações). Tal advém também do disposto no artigo 118.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 20 de Setembro, incluindo do seu n.º 2 que se impõe como “corolário lógico do estabelecido nos artigos 119.º, 124.º e 128.º do citado DL n.º 380/99 (...), donde resulta que os municípios podem expropriar os terrenos e os edifícios que sejam necessários à execução dos planos municipais de ordenamento do território”.²⁴

Por último, mas com a mesma competência, temos os Governos Regionais das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, sendo que, nestas instâncias, a declaração de utilidade pública da expropriação de bens pertencentes a particulares ou às autarquias locais é feita através de resolução, a publicar no boletim oficial da Região – como estipula o artigo 90.º, número 1 do Código das Expropriações.

II. Justa Indemnização na Expropriação por Utilidade Pública

a. Conceito e fundamento legal

Entende o TC que “(...) o pagamento da justa indemnização, para além de ser uma exigência constitucional da expropriação é também a concretização do princípio do Estado de Direito Democrático, nos termos do qual se torna obrigatório indemnizar os actos lesivos de direitos ou causadores de danos. Tal indemnização tem como medida o prejuízo que para o expropriado resulta da expropriação”²⁵, acrescentando noutro acórdão que “(...) se esta indemnização não pode estar sujeita ou condicionada por factores especulativos, (...), sempre

²³ Acórdão do STA de 30/01/2002, proc. 046594 (disponível em www.dgsi.pt).

²⁴ PACHECO, Ana Isabel, ALVAREZ BARBOSA, Luís, *Código das Expropriações – Anotado e Comentado*, Coimbra, Almedina, 2022, p. 74.

²⁵ Acórdão n.º 381/89 do TC (disponível em www.tribunalconstitucional.pt).

deverá representar e traduzir uma adequada restauração da lesão patrimonial sofrida pelo expropriado”²⁶.

A justa indemnização foi já apelidada de “calcanhar de Aquiles”²⁷ de qualquer legislação relativa a processos de expropriação, demonstrando, desde logo, a dificuldade que este conceito incita. Ainda assim, tal como indica o número 1 do artigo 23.º do Código das Expropriações, a justa indemnização não visa compensar o benefício alcançado pela entidade expropriante, mas sim ressarcir o prejuízo que, para o expropriado, advém da expropriação, correspondente ao valor real e corrente do bem de acordo com o seu destino efetivo ou possível numa utilização económica normal, à data da publicação da declaração de utilidade pública, tendo em consideração as circunstâncias e condições de facto existentes naquela data.

Na esteira de 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”.²⁸

GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA referem, tendo por base o estipulado no artigo 62.º, número 2 *in fine* da CRP, que o pagamento de justa indemnização “(...) é o terceiro pressuposto constitucional da requisição e da expropriação. Na realidade, não passa de uma expressão particular do princípio geral, ínsito no princípio do Estado de direito democrático, de indemnização pelos actos lesivos de direitos e pelos danos causados a outrem (cfr. Nota V ao art. 2). Em certo sentido, o direito de propriedade (e os demais direitos reais sobre os bens expropriados), transforma-se, em caso de requisição ou expropriação, no direito ao respectivo valor”. Os autores acrescentam ainda que “[a] ideia de justa indemnização comporta, desta forma, duas dimensões importantes: (a) uma ideia tendencial de contemporaneidade, pois, embora não sendo exigível o pagamento prévio, também não existe discricionariedade quanto ao adiamento do pagamento da indemnização; (b) 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, por exemplo, a natureza dos solos (aptos para construção ou para outro fim), o rendimento, as culturas, os acessos, a localização, os encargos, etc.; isto é, as circunstâncias e as condições de facto”.²⁹³⁰

²⁶ Acórdão n.º 52/90 do TC (disponível em www.tribunalconstitucional.pt).

²⁷ FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Direito do Urbanismo (Sumários)*, Lisboa, 1992, p. 99.

²⁸ ALVES CORREIA, Fernando, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, 4.ª ed., Coimbra, Almedina, 2008, p. 603.

²⁹ GOMES CANOTILHO, J.J., MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 808 e 809.

³⁰ Contrariamente ao disposto no regime atual da expropriação – que tem por base a norma estipulada na Constituição de 1976 –, a Constituição de 1822, no seu artigo 6.º, estabelecia que, uma das condições impreteríveis

PORTAL MADEIRA considera que “(...) sendo a expropriação um acto contra a vontade do vendedor, o simples valor do bem não ressarcia totalmente a perda, na medida em que não forem atendidas as despesas a que o proprietário se viu obrigado, como, entre outras, a mudança de móveis, pareceres técnicos, despesas de escritura e tributo em sede de [Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis] que a aquisição de um novo bem vai implicar, o que, naturalmente ataca a integridade da própria indemnização. Só assim se respeitaria a letra da Lei no Artigo 23.º (...)”.³¹

Ainda assim, e como clarifica GONÇALO CAPITÃO, “(...) a indemnização não constitui o pagamento de um preço, pois nos critérios que podem ser utilizados no seu cálculo está vedada a ponderação de factores que seriam imprescindíveis na determinação de um preço. Está nessa situação a ponderação do benefício alcançado pela entidade beneficiária da expropriação. Com efeito, enquanto que ao nível da fixação do preço de um bem a determinação do *quantum* toma em consideração quer os interesses do alienante, quer os interesses do adquirente, resultando do confronto ou da síntese dos prejuízos e benefícios que resultam para cada um deles, na fixação do *quantum* indemnizatório apenas é tomado em consideração o interesse do expropriado, no sentido de o compensar patrimonialmente pelo sacrifício que lhe foi imposto”.³²

Faria, aliás, pouco sentido se se verificasse de outra forma visto que, olhando a expropriação no seu todo e tendo em conta os custos e benefícios de cada uma das partes, a entidade expropriante tem, na própria expropriação e nos possíveis frutos da mesma, o todo do seu benefício. Considerar a possibilidade de um benefício para além desse configuraria uma duplicação do mesmo, enquanto que o expropriado tem a sua garantia de benefício apenas e só por via da atribuição de uma justa indemnização, constitucionalmente protegida.

Como confirmado em sede de jurisprudência, “[p]elo acórdão de 20 de Março de 1984, a Relação do Porto confirmou a sentença recorrida, atendendo-se, entre outros, aos seguintes desenvolvimentos argumentativos: O que é a justa indemnização? Não fornece a Constituição para tanto um critério concreto por que se pudesse orientar o legislador ordinário ou o

para a expropriação era exatamente o pagamento prévio da indemnização exigida, constituindo, assim, uma das poucas, mas principais, alterações a este regime, desde a sua fundação.

³¹ PORTAL MADEIRA, Bernardo, *A Indemnização nas Expropriações por Utilidade Pública*, 4.ª ed., Porto, Librum Editora, 2018, pp. 60 e 61.

³² CAPITÃO, Gonçalo, *Expropriação e Ambiente*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora, 2004, p. 88.

intérprete. Parece fora de dúvida que a nossa Constituição não dá abrigo ao princípio do *laissez faire, laissez passer*.³³³⁴

A justa indemnização afigura-se, desta forma, e tal como o próprio nome indica, como um ressarcimento legítimo, justificado e razoável – neste caso, resultante da extinção de um direito subjetivo de um particular que, de outro modo, teria direito à sua propriedade, por força da autoridade da Administração³⁵. Assim é vista pela grande maioria da doutrina, começando apenas a verificar-se pontos de divergência quando se faz uma tentativa de análise e estudo ao que implica, *per si*, um ressarcimento desta ordem. Tal é ainda mais complexo com a pertinência de uma análise casuística, ou seja, tendo em consideração as especificidades de cada caso concreto, sem nunca andar à revelia dos princípios gerais definidos pela lei³⁶³⁷.

Há autores que acrescentam, no entanto, que “(...) a indemnização justa não será necessariamente a indemnização mais favorável ao expropriado, sendo essencial ponderar os diversos factores que têm influenciado a relação jurídica expropriado / colectividade nos últimos tempos e relativamente ao bem objecto de expropriação”.³⁸

³³ Acórdão n.º 341/86 do TC (disponível em www.tribunalconstitucional.pt).

³⁴ Expressão atribuída a Robert Turgot (1727-1781), economista francês. É uma declaração simbólica do liberalismo económico, considerando a sua filosofia preponderante de intervenção mínima do Estado.

³⁵ Ressalvamos, ainda assim, que é aplicável tanto a pessoas singulares, como a pessoas coletivas.

³⁶ Como tem até vindo a ser estabelecido pela nossa jurisprudência. A título de exemplo, citamos o Acórdão n.º 290/2002.E3 do Tribunal da Relação de Évora, de 22 de Novembro de 2012: “Há desde logo que referir que os conceitos de justa indemnização e de valor real e corrente do bem são conceitos indeterminados, cuja utilização significa ter sido intenção do legislador deixar ao intérprete e aplicador da lei alguma liberdade de conformação na sua concretização ou densificação ao caso em concreto. Isto, porém, sem deixar de atender e observar os critérios ou parâmetros legais, sempre que eles existam”.

³⁷ Outro indício jurisprudencial, no que diz respeito à concordância da justa indemnização com os princípios orientadores do Estado de Direito Democrático, nomeadamente da igualdade e da proporcionalidade, é visível no Acórdão da Relação de Lisboa de 08/10/2009 que refere que o “(...) conceito de justa indemnização envolve as 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” (disponível em www.dgsi.pt). Quanto ao último ponto, em referência ao tratamento desigual entre os cidadãos expropriados e não expropriados, mencionamos também, a título de exemplo, a Declaração de Voto do Conselheiro Benjamim Rodrigues, anexada ao Acórdão n.º 114/2005 do TC (disponível em www.tribunalconstitucional.pt), na qual salienta as diferenças passíveis de ocorrer aquando da valorização de terrenos pertencentes à Reserva Agrícola Nacional (ou RAN) e sujeitos a expropriação *versus* o valor dos terrenos pertencentes à RAN que não são expropriados, mas sim alienados no mercado imobiliário. Benjamim Rodrigues sublinha que a determinação do valor do solo em função do valor médio das construções existentes ou que seja possível edificar nas parcelas adjacentes “(...) conduz a colocar os expropriados de tais parcelas numa situação de desigualdade perante os demais proprietários de parcelas contíguas igualmente integradas na RAN mas que não foram expropriados, conduzindo a um “ocasional locupletamento injustificado” dos primeiros em relação aos segundos. Assim, enquanto os primeiros viriam a ser indemnizados com base em tal *critério específico de cálculo do valor de solo apto para construção*, superior ao valor de mercado, os outros que pretendessem alienar os seus terrenos nunca alcançariam, no mercado, um tal valor por virtude da limitação edificativa legalmente estabelecida para os solos integrados na RAN e da falta de previsão, em relação a eles, do critério de equivalência estabelecido no art.º 26.º, n.º 12, do CE 1999.”

³⁸ CAPITÃO, Gonçalo, *Expropriação e Ambiente*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora, 2004, p. 94.

De todo o modo, há também que mencionar a divergência doutrinária que persiste relativamente ao facto de a justa indemnização poder ou não ser considerada parte dos chamados “Direitos, Liberdades e Garantias”.

Ora, parte da doutrina considera que, dada a organização adotada aquando da elaboração e aprovação da CRP, a justa indemnização não é, nem pode ser considerada parte integrante e fundamental daquilo que são considerados direitos, liberdades e garantias. Analisando esta perspetiva mais a fundo, conseguimos ver alguma verdade nestas conclusões: de entre os vários Títulos da CRP, o Título II foi o escolhido para elencar e estabelecer os ditos “Direitos, Liberdades e Garantias”, estendendo-se do artigo 24.º ao artigo 57.º da CRP.

Pois bem, como foi mencionado anteriormente, mas sendo importante sublinhar de novo neste ponto, a justa indemnização é constitucionalmente estabelecida e protegida pelo artigo 62.º, número 2 da CRP – artigo este que se insere já no Título III da CRP, denominado “Direitos e deveres económicos, sociais e culturais”. Chegados a este ponto, pareceria, portanto, lógico, mas sem fazer outras considerações, acatar esta doutrina como nossa. É, no entanto, imperativo, ponderar mais a fundo no que a este assunto diz respeito.

Há, na doutrina, quem adote uma perspetiva de que a justa indemnização é um direito e garantia fundamental inerente ao direito económico e social de propriedade privada. Ou seja, apesar de o direito de propriedade privada, em si, não ser considerado parte dos “Direitos, Liberdades e Garantias”, a justa indemnização, que em momento algum pode deixar de ser entregue num caso de expropriação de propriedade privada por utilidade pública, não deixa de o ser.

Por outro lado, existe uma terceira vertente – a qual adotamos e que é também proeminente na jurisprudência, incluindo a do TC: “O art.º 62.º, n.º 2 d CRP prescreve que a expropriação por utilidade pública só pode ser efectuada com base na lei e mediante o pagamento de “justa indemnização”. Não diz explicitamente, todavia, tal comando constitucional o que deve ter-se por justa indemnização e, muito menos, os factores ou critérios de cuja aplicação a mesma resulta.

Sendo assim, não pode deixar de reconhecer-se ao legislador ordinário uma certa discricionariedade normativo-constitutiva quanto à conformação desses critérios. Ponto é que eles se revelem como modos adequados de realizar essa justa indemnização que este Tribunal reconheceu ser, a propósito da inconformidade constitucional dos n.ºs 1 e 2 do art.º 30.º do Código das Expropriações de 1976 (aprovado pelo DL. n.º 845/76, de 11/12), um direito fundamental de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias, pelo que as restrições que lhe forem impostas se devem limitar ao necessário para a salvaguarda de outros direitos ou

interesses constitucionalmente protegidos (cf. Acórdãos n.ºs 131/88 e 52/90, publicados, respectivamente, no *Diário da República, I Série*, de 29 de Junho de 1988 e de 30 de Março de 1990, respectivamente), o que, então, não acontecia relativamente aos terrenos que se situassem fora dos aglomerados urbanos ou em zonas diferenciadas desses mesmos aglomerados em que não se levava em conta a potencial aptidão edificativa e com o que saíam violados os princípios constitucionais da justa indemnização e da igualdade dos cidadãos perante a lei.”³⁹

Também num outro Acórdão, o TC elabora que o pagamento da justa indemnização “(...) é um dos requisitos constitucionais da expropriação. Traduz-se num princípio geral, ínsito no princípio do Estado de direito democrático, de harmonia com o qual os actos lesivos de direitos e os danos causados a outrem determinam uma indemnização.

A Constituição, porém, embora estabelecendo que a indemnização há-de ser justa, não define um concreto critério indemnizatório, mas é evidente que os critérios definidos por lei têm de respeitar os princípios materiais da Constituição (igualdade, proporcionalidade), não podendo conduzir a indemnizações irrisórias ou manifestamente desproporcionadas a perda do bem requisitado ou expropriado (cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2ª edição revista e ampliada, 1º volume, pág. 331).”⁴⁰ Também neste Acórdão se volta a fazer referência à justa indemnização como um “direito fundamental de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias”.⁴¹

Esta doutrina afigura-se ainda mais plausível quando consideramos o artigo 17.º da CRP que dita que o regime dos direitos, liberdades e garantias se aplica, tanto aos enunciados no Título II, como aos direitos fundamentais de natureza análoga.

Daqui retiramos a conclusão de que o próprio legislador constitucional quis conferir esta distinção não apenas às previsões sob o Título II, mas também a outras tantas que, pela sua natureza, assim são consideradas de forma análoga – dando força à parte da doutrina que assim entende a justa indemnização e que, como supramencionado, seguimos.

b. Critérios para a determinação do valor indemnizatório

A justa indemnização, tal como a própria expropriação por utilidade pública, à qual está adjacente, deve sempre seguir os princípios orientadores do ordenamento jurídico. Desta

³⁹ Acórdão n.º 347/2003 do TC (disponível em www.tribunalconstitucional.pt).

⁴⁰ Acórdão n.º 131/88 do TC (disponível em www.tribunalconstitucional.pt).

⁴¹ Nesta matéria e utilizando a mesma expressão em referência à justa indemnização, encontramos inúmeros outros Acórdãos do TC, entre os quais, como exemplo, o Acórdão n.º 52/90 e o Acórdão n.º 210/93, também eles disponíveis em www.tribunalconstitucional.pt.

forma, há sempre que ter em consideração, por exemplo, o princípio da igualdade (artigo 13.º da CRP) e o princípio da proporcionalidade, bem como o princípio da boa-fé e da justiça, entre outros.

Pois bem, relativamente ao primeiro, ALVES CORREIA sublinha que “(...) o princípio da igualdade impõe ao legislador, na definição de regras de indemnização por expropriação, um limite inderrogável: não pode fixar critérios de indemnização que variem de acordo com os *fins públicos* específicos da expropriação (v.g., critérios de indemnização diferentes para as expropriações de imóveis destinados à abertura de vias férreas, ao rasgo de auto-estradas, à execução de planos urbanísticos, etc.)”.⁴² Por conseguinte, além de uma necessidade de consideração da igualdade caso a caso, ainda que fazendo uma avaliação casuística, o nível de justiça de uma indemnização não poderá ser afetado por fatores externos ao particular e, por outro lado, circunstanciais à Administração.

O princípio da igualdade é o garante máximo no tratamento do sujeito social que se comportará perante a Administração apenas e só com o respeito que lhe é demonstrado, estando nós perante uma relação simbiótica que se desmoronaria caso o princípio da igualdade fosse ignorado e relegado para uma posição de pouco ou nenhum relevo.

Também no que diz respeito ao princípio da proporcionalidade se admite exatamente o mesmo, estando estes dois princípios intimamente ligados – de forma a garantir um bom funcionamento, a Administração deve primar pela proporcionalidade, em todos os casos, mas especificamente, na atribuição de uma justa indemnização. Como referido *supra* em sede de citação de Acórdão do TC, e na esteira de GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, esta indemnização não pode, nem por um lado, configurar-se como grotesca ou irrisória, nem como de tal forma insignificante que acaba por resultar numa perda substancial para o particular expropriado.⁴³

Desta maneira, o princípio da proporcionalidade apresenta-se como um autêntico princípio do equilíbrio entre aquilo que é a mais e aquilo que é a menos, sendo essencial encontrar aquilo que é verdadeiramente justo.

Lemos em jurisprudência do TC que a Constituição “(...) consente ao legislador uma certa liberdade na definição dos critérios de indemnização, podendo inclusivamente estabelecer critérios diferentes (...). Questão é que esses critérios, embora diferentes, respeitem, como

⁴² ALVES CORREIA, Fernando, *A Jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre Expropriações por Utilidade Pública e o Código das Expropriações de 1999*, in Revista de Legislação e Jurisprudência, RLJ, 132.º, p. 233.

⁴³ GOMES CANOTILHO, J.J., MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2ª ed. revista e ampliada, Vol. I, Lisboa, UCP Editora, 2018, p. 331.

acentuou o Acórdão deste Tribunal n.º 39/88, o princípio da justiça que vai implicado na ideia de Estado de Direito (e os princípios da igualdade e da proporcionalidade, como exigências que são do princípio da justiça). Os referidos critérios de determinação do quantum da indemnização por nacionalização não conflitarão com o princípio da justiça se não forem ‘susceptíveis de conduzir ao pagamento de indemnizações irrisórias ou manifestamente desproporcionadas à perda dos bens nacionalizados, nem a pagamentos tão diferidos no tempo que equivalham a indemnizações irrisórias ou absolutamente desproporcionadas’, e derem origem a ‘uma indemnização razoável ou aceitável, que cumpra as mínimas que vão implicadas na ideia de Estado de Direito’ (cfr. o citado Acórdão n.º 39/88)”⁴⁴.

O Código das Expropriações, como seria de esperar, entra em detalhe sobre os critérios aplicáveis, bem como algumas matrizes impreteríveis. Tendo em conta que é essencial a determinação do valor dos bens expropriados para a consequente determinação do valor da justa indemnização, o artigo 23.º, número 2 deste Código dita que, na determinação do valor dos bens expropriados, não pode tomar-se em consideração a mais valia que resultar: *a)* da própria declaração de utilidade pública da expropriação; *b)* de obras ou empreendimentos públicos concluídos há menos de cinco anos, no caso de não ter sido liquidado encargo de mais-valia e na medida deste; *c)* de benfeitorias voluptuárias ou úteis posteriores à notificação a que se refere o n.º 5 do artigo 10.º⁴⁵; *d)* de informações de viabilidade, licenças ou autorizações administrativas requeridas posteriormente à notificação a que se refere o n.º 5 do artigo 10.º.

Também os números seguintes do artigo 23.º do Código das Expropriações oferecem parâmetros a seguir aquando da determinação de uma justa indemnização. Seguindo, o número 3 elucida-nos relativamente a este ponto ditando que, na fixação da justa indemnização não são considerados quaisquer fatores, circunstâncias ou situações criadas com o propósito de aumentar o valor da indemnização.

Tendo o número 4 deste artigo sido revogado⁴⁶, passamos prontamente para o número seguinte, o número 5 que estabelece que, sem prejuízo do disposto nos números 2 e 3 do artigo já mencionado, o valor dos bens calculado de acordo com os critérios referenciais constantes dos artigos 26.º e seguintes deve corresponder ao valor real e corrente dos mesmos, numa

⁴⁴ Acórdão n.º 452/95 do TC, in DR, II Série, de 21 de novembro de 1995.

⁴⁵ Por forma de esclarecimento, o número 5 do artigo 10.º do Código das Expropriações define que a resolução a que se refere o n.º 1 do mesmo artigo é notificada ao expropriado e aos demais interessados cuja morada seja conhecida, mediante carta ou ofício registado com aviso de receção.

⁴⁶ Na sua versão original, agora desatualizada, o número 4 do artigo 23.º do Código das Expropriações lia que, ao valor do bens calculado por aplicação dos critérios referenciais fixados nos artigos 26.º e seguintes, será deduzido o valor correspondente à diferença entre as quantias efetivamente pagas a título de contribuição autárquica e aquelas que o expropriado teria pagado com base na avaliação efetuada para efeitos de expropriação, nos últimos cinco anos. Este número foi revogado pela Lei n.º 56/2008, de 4 de Setembro).

situação normal de mercado, podendo a entidade expropriante e o expropriado, quando tal se não verifique requerer, ou o tribunal decidir oficiosamente, que na avaliação sejam atendidos outros critérios para alcançar aquele valor.

Pois bem, aqui encontramos, não só a referência aos demais critérios ínsitos no Código das Expropriações, mas também à possibilidade da criação *ad hoc* de outros tantos critérios. Estes serão consequência da existência de uma situação atípica do mercado, por exemplo, podendo, por esta mesma razão, não ser possível o pagamento de uma indemnização que corresponde ao valor real, e sendo necessário, daí, descobrir uma solução diferente, mas igualmente justa.

Outra menção particularmente relevante, e que merece a nossa atenção e desenvolvimento, tem que ver com o chamado “valor real”, sobre o qual muita tinta tem corrido, tanto no campo doutrinário, como no campo jurisprudencial.

Ainda assim, e antes de prosseguir como prometido, referimos novamente, mas com exemplos adicionais, que “(...) determinando a Constituição que a indemnização há-de ser «justa», ela não estabelece, porém, qualquer critério indemnizatório («valor venal», «valor de mercado», «valor real», etc.); mas é evidente que os critérios definidos em lei têm de respeitar os princípios materiais da Constituição (igualdade, proporcionalidade), não podendo conduzir a indemnizações irrisórias ou manifestamente desproporcionais em relação à perda do bem requisitado ou expropriado. Por outro lado, a justa indemnização deve respeitar o *princípio da equivalência de valores*, expulsando desta equivalência valores especulativos ou ficcionados, decisivamente perturbadores da «justa medida» que deve existir entre as consequências da expropriação e a sua indemnização”.⁴⁷

JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, por sua vez, aludem ao facto de “(...) na expropriação por utilidade pública a indemnização apura-se a partir do valor efectivo do bem, independentemente de qualquer outra circunstância; procura-se repor o expropriado numa situação económica equivalente àquela em que se encontraria se não tivesse havido a expropriação.”⁴⁸

A dificuldade de definição do conceito de valor real, pela sua ambiguidade inerente, não passou despercebido a quem o estudou. PAIS DE SOUSA e FERNANDES DA SILVA, “(...) usando as palavras do Dr. Manuel Gonçalves Pereira, «A Câmara Corporativa, após haver

⁴⁷ GOMES CANOTILHO, J.J., MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.^a ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 809.

⁴⁸ MIRANDA, Jorge, MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra, Coimbra Editora, 2005, p. 629.

anotado a grande dificuldade que o manejo do conceito de valor real pode suscitar, não aduz, no entanto, critérios positivos auxiliares, limitando-se a esclarecer, em face da evolução, entre nós, que o conceito do valor real veio substituir o do rendimento».

Aos Tribunais foi, pois, endossada a difícil e melindrosa missão de arranjar conteúdo para o conceito «valor real», o que teriam de fazer casuisticamente, contemplando a particular natureza de cada caso.”⁴⁹

Nesta senda, mas sendo, ainda assim, necessário encontrar, pelo menos, parâmetros de aproximação e definição que auxiliem a análise casuística, há quem defenda que “(...) o valor real e corrente é o que resultar das condições normais do mercado, isto é, será a importância que um comprador prudente pagaria pelo prédio para continuar a aplicá-lo ao fim a que o mesmo vinha sendo destinado (...)”⁵⁰.

Tal como acontece inúmeras vezes na nossa área de estudo, entende-se aqui que o valor real terá de ser visto pelo olhar de uma figura abstrata mas familiar, neste caso, referindo-se ao “comprador prudente”, uma espécie de *bonus pater familias*, representando ambos um padrão de cautela e razoabilidade. Seguindo esta perspectiva, terá então que, em cada caso e, mais uma vez, adotando o princípio da igualdade sem esquecer as características específicas do caso em concreto, ser aplicado um padrão de comparação na determinação do valor real, uma comparação que surge como consequência do estudo da posição do comprador prudente, quando este se encontra em situação semelhante.

A doutrina portuguesa tem também dedicado algum tempo à tentativa de determinação deste conceito indeterminado, tendo até chegado, largamente, a uma forma de consenso: “Havendo que averiguar qual o devido montante da falada justa indemnização que advém do acto expropriativo que, necessariamente, priva o expropriado do uso e fruição de determinado bem jurídico, sem olvidar que a mesma, para merecer o qualificativo de justa, há-de cobrir a totalidade dos prejuízos sofridos, que, repete-se, não-de ser calculados de acordo com o valor real do bem, com o seu valor resultante do mercado normal ou habitual, não especulativo”, e também que é “(...) o valor de mercado, também denominado valor venal ou de compra e venda do bem expropriado, entendido em sentido normativo, o critério mais adequado para a compensação integral do sacrifício infligido ao expropriado”.⁵¹

⁴⁹ PAIS DE SOUSA, António, FERNANDES DA SILVA, Manuel Augusto, *Da Justa Indemnização nas Expropriações de Utilidade Pública*, Portugal Jurídico – Económico, Porto, Inova/Artes Gráficas – Porto, p. 47.

⁵⁰ *Idem*, p. 98.

⁵¹ Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça (doravante STJ) de 31/01/2012, proc. 5253/04.2TBVNG.P1.S1. Consultado em www.dgsi.pt.

Em sede de jurisprudência lemos que “(...) não nos repugna, portanto, aceitar que “o valor real” não é necessariamente o que resulta de livre concorrência porque não é este o único critério de fixação de valores e a Constituição rege-se por princípios menos arbitrários e mais sãos. (...) A Constituição determina que os expropriados recebam uma justa indemnização; Pagar uma justa indemnização é indemnizar os expropriados em conformidade com o valor dos seus bens; O valor justo dos bens é o seu valor real e corrente; A fixação de indemnização pelo recurso a critério diverso do «valor real» viola o preceito constitucional que manda pagar uma justa indemnização”.⁵²

Através do mesmo meio, o Tribunal da Relação de Évora, que procura inspiração, numa outra ocasião, no Acórdão acima citado, estabelece que “[p]or valor real e corrente se deve entender o *valor de mercado*, ou seja, «(...) o expropriante deve pagar o valor que um comprador médio, sem razões especiais para a sua aquisição, tendo em consideração as condições de facto e as circunstâncias existentes à data da declaração da utilidade pública, está disposto a pagar pelo bem, para efectuar o aproveitamento económico normal permitido pela lei e regulamentos em vigor».”.⁵³ Este Tribunal refere-se, não só à figura abstrata já menciona, desta vez falando do conceito de “comprador médio” e clarificando que “sem razões especiais para a sua aquisição”, como também associa diretamente o valor real ao valor de mercado, que tem, de todo o modo, vindo a ser a definição aceite pela jurisprudência portuguesa.

Diz também o TC que “(...) torna-se claro (...) que a indemnização a arbitrar em consequência de um processo expropriativo há-de conduzir à adopção de um critério que se configure como o mais adequado ou apto a alcançar a já referida compensação plena do sacrifício que resultou para o expropriado da perda do bem, critério esse que não pode deixar de ser o do «valor comum» desse bem, entendido na perspectiva do valor que o mesmo tem num «mercado normal».

Ora, porque este «mercado normal» (...) não tem de ser o «mercado real e corrente», seguir-se-á a conclusão de que o reportado «valor comum» há-de ser tomado numa acepção não estrita ou corrente, mas sim numa acepção normativa.

E é por isto que, neste particular, Alves Correia opina por que a expressão «valor de mercado normativamente entendido» deva corresponder a um valor de mercado «normal» ou «habitual», em que não entrem em linha de conta factores especulativos ou anómalos, o que faz com que, algumas vezes, o *pretium* dos bens que poderia ser obtido num mercado onde

⁵² Acórdão n.º 341/86 do TC (disponível em www.tribunalconstitucional.pt).

⁵³ Acórdão do Tribunal da Relação de Évora de 22/11/2012, proc. 290/2002.E3. Consultado em www.dgsi.pt.

jogam livremente as regras da oferta e da procura, seja, acentuada ou substancialmente, diferente daquele que se obteria por recurso ao conceito normativo delineado.”⁵⁴

Assim temos uma clara visão daquela que é, e tem vindo a ser, a posição da jurisprudência neste campo. O valor real terá de se averiguar enquanto um verdadeiro valor de mercado normal – esta incidência garante, também ela, uma igualdade de situações entre expropriados, pois a premissa inicial é a mesma para todos, ainda que o conceito em si seja mais ou menos indefinido.

Seria incomportável e verdadeiramente impossível aplicar, em todas as situações de expropriação por utilidade pública, uma espécie de fórmula matemática, imutável, que açambarcasse e na qual coubesse tudo aquilo que deve ser considerado e tudo aquilo que é distinto e possível de caso para caso – o chamado *one-size-fits-all*. Daí que, por muito que tal pareça contraproducente ou até um auxílio ao aumento da desigualdade, a utilização de conceitos indeterminados e naturalmente ambíguos seja importante e necessária – esta máxima só não pode ser levada de tal forma ao limite, ou ser tida de tal forma desregulada, que leve à arbitrariedade na decisão e no estabelecimento da justa indemnização.

Tal não significa, claro está, que não possam existir fórmulas matemáticas de cálculo de diversos fatores que auxiliem nos parâmetros de definição da indemnização e que protejam, de certo modo, a garantia de justiça dos expropriados. Não podemos é, de consciência tranquila, apresentar essas fórmulas como modelo único de determinação, sem olhar e estudar as especificidades do caso concreto.

O mesmo se aplica a quaisquer critérios de definição que a lei estabeleça – por muito que estes devam e tenham de ser respeitados, é necessário e democraticamente relevante fazer uma interpretação casuística, considerando aspetos tanto análogos como diferenciadores de casos anteriores.

Não pode, do mesmo modo, a Administração considerar que atingiu a perfeição da definição dos critérios, tornando-se complacente na sua governação e legislação e ignorando as alterações e evoluções societárias que acabam, num momento ou no outro, por exigir tacitamente uma alteração dos contornos previamente impostos.

Posto isto, chegamos, numa primeira análise, à conclusão dos primeiros critérios ou exigências na fixação da justa indemnização – esta deverá ser concretizada, sem exceção, tendo em mente: a imposição de um sentido de utilidade pública, a consumação através da associação ao valor real e a perceção e sensação de justiça.

⁵⁴ Acórdão n.º 314/95 do TC (disponível em www.tribunalconstitucional.pt).

Há, no entanto, outros critérios a ser mencionados e que o Código das Expropriações enumera ao longo dos artigos 23.º e seguintes. Tendo já feito uma análise do explanado no artigo 23.º, passamos ao artigo seguinte. Ora, o número 1 do artigo 24.º, que nos esclarece relativamente ao cálculo do montante da indemnização, dita que este se calcula com referência à data da declaração de utilidade pública, sendo atualizado à data da decisão final do processo de acordo com a evolução do índice de preços no consumidor (ou IPC), com exclusão da habitação.⁵⁵ O número 2 do mesmo artigo acrescenta que o índice referido no número anterior é o publicado pelo Instituto Nacional de Estatística relativamente ao local da situação dos bens ou da sua maior extensão. Por último, o número 3 faz uma ressalva a determinadas exceções, nas quais a atualização do montante da indemnização abrangerá também o período que mediar entre a data da decisão judicial que fixar definitivamente a indemnização e a data do efetivo pagamento do montante atualizado⁵⁶.

Como refere PORTAL MADEIRA, “[d]a mais elementar justiça é a actualização do montante indemnizatório tendo em consideração o índice de preços no consumidor IPC. (...) Este índice é mensal, permitindo, assim, ter como referências as datas em que realmente se dá a publicação da [Declaração de Utilidade Pública] e o pagamento da indemnização, sendo errado utilizar o IPC anual visto haver alternativa mais precisa.”⁵⁷ Ainda assim, cabe referir que nem sempre tal foi tão explícito pela legislação nacional, sendo que “[o] Código das Expropriações de 1976 era omissivo não só acerca do momento a que se devia atender quer para calcular o valor da justa indemnização, como também sobre a sua actualização.

Para colmatar esta lacuna o legislador do CE/91, além de ter fixado o momento a atender para o cálculo da justa indemnização (publicação da DUP), introduziu a obrigatoriedade da respectiva actualização no artigo 23.º, cuja redacção foi rigorosamente transposta para o presente artigo.

⁵⁵ Este primeiro número, como outros a mencionar, levanta alguns problemas, dos quais falaremos mais adiante, seguindo a sistematização proposta.

⁵⁶ Acrescentamos a este ponto a contribuição de dois autores, relativamente ao mencionado número, dizendo estes que “[...] [a] razão de ser do preceito é a de confiar ao expropriado uma quantia pecuniária que lhe proporcione um poder aquisitivo coincidente com o que o mesmo possuía à data da publicação da declaração da utilidade pública do seu bem ou direito em Diário da República, ou dito de outro modo, há que repor o equilíbrio indemnizatório que deve existir entre a data da publicação da declaração de utilidade pública, já que é com referência a esta que a indemnização é calculada, e a do trânsito em julgado da decisão final do processo, devendo aquela idealmente corresponder à mesma importância. O risco da depreciação monetária é no caso assumido pela expropriante”. CALVÃO, Francisco, JORGE SILVA, Fernando, *Código das Expropriações – Anotações Adaptadas ao Novo Código de Processo Civil*, 1.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2013, p. 186.

⁵⁷ PORTAL MADEIRA, Bernardo, *A Indemnização nas Expropriações por Utilidade Pública*, 4.ª ed., Porto, Librum Editora, 2018, p. 71.

A evolução do índice de preços no consumidor consubstancia um critério razoável, adequado, proporcional e justo de actualização da indemnização expropriativa, uma vez que reflecte de modo tendencialmente exacto as alterações do valor dos bens no mercado.

Sobre a forma como deve ser efectuada a actualização deve ter-se em conta o decidido no Acórdão Uniformizador de Jurisprudência n.º 7/2001, que fixou a seguinte Jurisprudência:

i) Em processo de expropriação por utilidade pública, havendo recurso da arbitragem e não tendo esta procedido à actualização do valor inicial, o valor fixado na decisão final é actualizado até à notificação do despacho que autorize o levantamento de uma parcela do depósito.

Daí em diante a actualização incidirá sobre a diferença entre o valor fixado na decisão final e o valor cujo levantamento foi autorizado;

ii) Tendo havido actualização na arbitragem, só há lugar a actualização, desde a data da publicação da declaração de utilidade pública até à decisão final, sobre a diferença entre o valor fixado na decisão final e o valor cujo levantamento foi autorizado.

Assim, regra geral, quando haja lugar a actualização, os momentos a considerar são a *data de publicação da DUP* e a *data da decisão final*. A única excepção a esta regra consta do n.º 3, nos termos do qual nos casos previstos na parte final do n.º 8, do artigo 5.º e no n.º 6 do artigo 13.º, a actualização do montante da indemnização abrange também o período que mediar entre a data da decisão judicial que fixar definitivamente a indemnização e a data do efectivo pagamento do montante actualizado.⁵⁸

A essencialidade da consideração de um coeficiente de correção monetária é, então, evidente. Apenas com uma correção dos valores, de forma a que sejam atuais e que se coadunem com a evolução do valor da moeda, seja por vicissitudes como a inflação, a valorização da moeda ou as flutuações dos mercados financeiros.

Sublinhamos, ainda mais, que o mesmo se deverá aplicar na eventualidade de alteração da moeda corrente durante o período compreendido no processo de expropriação. Isto é, em casos em que a utilidade pública foi declarada, por exemplo, quando a moeda corrente em Portugal ainda era o escudo português, a justa indemnização deve ter em conta a alteração da moeda, neste caso para o euro, caso a determinação da justa indemnização tenha ocorrido após a substituição da moeda nacional.

⁵⁸ PACHECO, Ana Isabel, ALVAREZ BARBOSA, Luís, *Código das Expropriações – Anotado e Comentado*, Coimbra, Almedina, 2022, p. 105.

Não é pouco comum o entendimento que segue pela atribuição de indemnizações não ajustadas à inflação, e pela não utilização do coeficiente de correção monetária – mencionamos, em jeito de exemplo, o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul n.º 532/05.4BELSB. Mesmo num plano inicial de análise, compreendemos que esta solução pouco ou nenhum sentido faz, principalmente tendo em conta o longo período de tempo volvido desde o sacrifício inicial imposto aos proprietários expropriados e a curva de inflação que se verificou desde então.

Efetivamente, o número 2 do artigo 62.º da CRP não define um critério indemnizatório objetivo pelo qual nos possamos guiar. Não aceitamos, ainda assim, que o valor de uma indemnização sobre os danos causados durante o processo de expropriação seja deixado ao acaso, ou que seja de tal forma pouco pensado ou ofensivo, que ser ou não ser indemnizado, resulte, praticamente, no mesmo resultado.

O ónus imposto aos proprietários expropriados deve ser, pensamos nós, e a lei afirma-o inequivocamente, compensado de forma justa, e não resolvido com uma quantia simbólica, apenas para se poder dizer que os pressupostos da expropriação foram cumpridos – ou seja, que se indemnizou.

Questionamos, desta forma, a leitura ou visão seletiva que se faz notar em alguma jurisprudência, que parece ignorar a utilização do adjetivo “justa”, ficando-se apenas pelo termo “indemnização” – não esquecemos o encargo que tal significaria para o Estado. Ainda assim, como é natural, não pode este deixar de pagar uma indemnização justa com a justificação de que, fazê-lo seria um ónus demasiado grande. Podemos até perguntar: se este encargo for visto como algo de tal modo significativo e oneroso para o Estado, porque é que, por outro lado, não se considera também o quão significativo e oneroso seria para os proprietários expropriados?

Respondemos sem hesitação: não só não devia ser assim visto, como diríamos, até, e assumimos que o fazemos sem chocar ninguém, que o ónus é consideravelmente maior para os últimos do que para o primeiro.

Não pode, assim, o Estado, na pessoa da Administração Pública ou dos seus órgãos jurisdicionais, defender a recusa da aplicação de um coeficiente de correção monetário no valor daquilo que é a principal garantia do expropriado.

Relativamente a outro aspeto, em jurisprudência do Tribunal da Relação de Coimbra, vem o Tribunal dizer que, aquando da atualização final do montante da indemnização, estabelecida na segunda parte do número 1 do artigo 24.º do Código das Expropriações, devem

ser considerados todos os montantes já recebidos pelo expropriado antes da decisão definitiva do processo, excluindo-os. A não exclusão destes resultaria numa duplicação de valores.⁵⁹

Oferecendo o nosso contributo, parece-nos que a jurisprudência citada vai ao encontro daquilo que temos por senso comum – até, de certo modo, óbvio – e não é, nada mais, nada menos, que a sua concretização pelo Tribunal da Relação de Coimbra.

Afigurar-se-ia completamente desproporcional, e até irracional, considerar a entrega por parte da Administração e o recebimento por parte do expropriado, de um valor já previamente cedido em sede de processo de expropriação, daí que, aquando do cálculo da indemnização, todos esses valores devam ser tidos em consideração e prontamente excluídos de futuros cálculos.

O artigo 25.º do Código das Expropriações é referente à classificação dos solos para efeitos do cálculo da indemnização por expropriação, dividindo o termo em duas subcategorias distintas: o solo apto para a construção e o solo para outros fins. Segue este artigo definindo o solo apto para construção como: *a)* o que dispõe de acesso rodoviário e de rede de abastecimento de água, de energia elétrica e de saneamento, com características adequadas a servir as edificações nele existentes ou a construir; *b)* o que apenas dispõe de parte das infraestruturas referidas na alínea anterior mas se integra em núcleo urbano existente; *c)* o que está destinado, de acordo com instrumento de gestão territorial, a adquirir as características descritas na alínea *a)*; o que, não estando abrangido pelo disposto nas alíneas anteriores, possui, todavia, alvará de loteamento ou licença de construção em vigor no momento da declaração de utilidade pública, desde que o processo respectivo se tenha iniciado antes da data da notificação a que se refere o número 5 do artigo 10.º.⁶⁰ No seu número 3, o artigo adianta também que se considera solo para outros fins o que não se encontra em qualquer das condições previstas no número anterior.

Esclarecem ANA ISABEL PACHECO e ALVAREZ BARBOSA que “[o] legislador adoptou um critério concreto de potencialidade edificativa ao distinguir o “*solo apto para construção*” do “*solo para outros fins*”, já que, em abstracto ou teoricamente, todo o solo, incluindo o integrado em prédios rústicos, é passível de edificação.”. Apesar de tal não deixar de ser verdade no plano teórico, como sublinham aliás os autores mencionados, convenhamos que, por aspetos físicos dos próprios terrenos – seja em termos de acessibilidade ou de outros – bem

⁵⁹ Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 30/05/2006, proc. 2139/09.8TBVIS.C1 (Consultado em www.dgsi.pt).

⁶⁰ Número explanado e esclarecido em nota de rodapé prévia (especificamente, na nota de rodapé número 45).

como das próprias imposições da lei, tal não seria viável ou sequer passível de se verificar noutra plano que não o teórico, nomeadamente e especificando, num plano prático.

Continuam os autores supramencionados dizendo que: “[o] valor do solo “*apto para a construção*” deve ser calculado preferencialmente de acordo com o método comparativo; só a ausência de elementos para aplicação deste método permite proceder ao cálculo 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 à data da DUP (art. 26º/1).

Para a classificação do solo como “apto para a construção” não basta que se verifique qualquer dos requisitos elencados nas diversas alíneas do nº 2. Tais requisitos só constituem automaticamente prova da aptidão construtiva de um solo desde que tal não seja afastado por lei ou regulamento.

Um solo só não deve ser classificado como “*apto para a construção*” para efeitos do cálculo da indemnização por expropriação se não lhe for reconhecida pela Administração vocação para o processo de urbanização e edificação.”⁶¹

Ainda que o legislador tenha apresentado as definições apresentadas para ambos os tipos de solo, tal não significa que não surjam certos problemas com as mesmas – diz PORTAL MADEIRA que “[a] definição de solo “apto para construção” ou “solo para outros fins” é muitas vezes o aspecto mais relevante de uma avaliação.

Uma incorrecta categorização do tipo de solo pode ter uma importante influência na avaliação, razão pela qual muitas apelações têm chegado aos tribunais da relação. Muito embora a definição, segundo o preceituado no artigo 25.º, pareça simplificar muitíssimo a decisão de definir um solo como apto ou não para construção, a verdade é que, no actual contexto económico, social e mesmo técnico, não há assim tanta linearidade.

Com efeito, a procura por terrenos para construção elevou significativamente o preço dos solos tornando a construção a forma de exploração economicamente mais atractiva, pelo que hoje em dia a valorização dos solos é, no contexto do mercado, fundamentalmente encarada na óptica da construção (possível ou eventualmente possível) e não de outros rendimentos que o solo possa gerar.

Excluem-se naturalmente os solos em serras, declivosos e com risco de erosão, pois, de resto, todos os solos planos, hoje em dia, ficam mais ou menos próximos às principais infra-

⁶¹ PACHECO, Ana Isabel, ALVAREZ BARBOSA, Luís, *Código das Expropriações – Anotado e Comentado*, Coimbra, Almedina, 2022, p. 107.

estruturas viárias e de rede eléctrica, premissas básicas para a construção de uma habitação ou de uma indústria!

Não fossem os instrumentos de planeamento do território que regulam a construção em alguns solos, excluindo assim as áreas de reserva agrícola nacional (RAN), reserva ecológica nacional (REN), parques urbanos, zona florestal, etc., e a maioria destes solos, seriam, pelos seus proprietários, valorizados como aptos para construção.

Deste modo, em muitos casos, o coarctar do direito de construir num determinado solo não é bem visto pelos seus proprietários que vêem os seus vizinhos construir e realizar dinheiro com terrenos que na aparência são idênticos.”. O autor admite ainda mais controvérsia neste tópico: “[a] polémica que mais tem sido gerada em torno do artigo 25.º surge, e bem, em consequência da expropriação de parcelas de terreno que, embora classificadas como sem aptidão para construção, por exemplo inseridas na RAN, se destinam à construção de edifícios e não apenas para acolher estradas.

Na maioria dos casos a questão recorrente prende-se com a avaliação dos solos onerados com servidões administrativas ou, mais comumente, integrados em espaços florestais definidos por PDM ou integrados na RAN ou REN.

Em nossa opinião, à partida, um solo integrado na REN ou na RAN deve ser considerado solo para outros fins.

No entanto, quando realizada a avaliação dos solos integrados nesta categoria há que atender a que os terrenos da REN e da RAN (...) têm também eles, por inerência da Lei, capacidade construtiva, que embora diminuída não pode em circunstância alguma ser esquecida”.⁶²

O artigo 26.º do Código das Expropriações, já mencionado acima em sede de citação, especifica de forma concreta como se procede ao cálculo do valor do solo apto para construção, nomeadamente por referência à construção que nele seria possível efetuar se não tivesse sido sujeito a expropriação, num aproveitamento económico normal, de acordo com as leis e os regulamentos em vigor, bem como os demais números que o legislador entendeu incluir no presente artigo e, de todo o modo, sem prejuízo do disposto no número 5 do artigo 23.º do mesmo Código.

Prossegue-se ditando que o valor do solo apto para construção será o resultante da média aritmética atualizada entre os preços unitários de aquisições, ou avaliações fiscais que

⁶² PORTAL MADEIRA, Bernardo, *A Indemnização nas Expropriações por Utilidade Pública*, 4.ª ed., Porto, Librum Editora, 2018, pp. 72 a 75.

corrijam os valores declarados, efetuadas na mesma freguesia e nas freguesias limítrofes nos três anos, de entre os últimos cinco, com média anual mais elevada, relativamente a prédios com idênticas características, atendendo aos parâmetros fixados em instrumento de planeamento territorial, corrigido por ponderação da envolvente urbana do bem expropriado, nomeadamente no que diz respeito ao tipo de construção existente, numa percentagem máxima de 10%. Caso não seja possível aplicar este critério, por falta de elementos, o valor do solo apto para a construção calcula-se em função do custo da construção, em condições normais de mercado – atenderá, então, como referencial, aos montantes fixados administrativamente para efeitos de aplicação dos regimes de habitação a custos controlados ou de renda condicionada.

No caso de o custo de construção ser substancialmente agravado ou diminuído pelas especiais condições do local, o montante do acréscimo ou da diminuição daí resultante é reduzido ou adicionado ao custo da edificação a considerar para efeito da determinação do valor do terreno. Existem também exceções que permitem a inclusão de despesas necessárias ao reforço de infraestruturas já existentes, caso esse reforço se demonstre uma sobrecarga incomportável.

Nos últimos dois números deste artigo refere-se que, no cálculo do valor do solo apto para a construção em áreas críticas de recuperação urbanística, legalmente fixadas, ter-se-á em conta 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, compreendido entre duas vias consecutivas, e que, sendo necessário expropriar solos classificados como zona verde, de lazer ou para instalação de infraestruturas e equipamentos públicos por plano municipal de ordenamento do território plenamente eficaz, cuja aquisição seja anterior à sua entrada em vigor, o valor dos tais solos será calculado 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 metros do limite da parcela expropriada.

As normas apresentadas acima parecem-nos ser as orientações basilares do Código das Expropriações no que diz respeito aos critérios de determinação do valor indemnizatório na expropriação por utilidade pública, apesar de haver mais elementos a considerar. Como já referimos, e conforme tem também vindo a ditar a jurisprudência nacional, o valor real ou valor venal do imóvel é um dos principais critérios considerados, sendo calculado também, mas não só, tendo em conta o seu estado e a sua localização. Este refere-se ao valor de mercado do imóvel, ou seja, o preço pelo qual o imóvel poderia ser vendido no mercado em condições

normais de oferta e de procura.⁶³ Em regra, o valor real é determinado por peritos avaliadores que, considerando os fatores intrínsecos ao imóvel, apresentam as suas conclusões relativamente a este. Este ponto é, também ele, um dos critérios essenciais à determinação da justa indemnização, nomeadamente do seu valor em cada caso. Isto porque, evidentemente, há que haver uma avaliação técnica por entidades exteriores ao processo, consideradas partes não interessadas no mesmo. Este processo envolverá uma análise detalhada das características físicas e jurídicas do imóvel por parte de peritos, sejam engenheiros e/ou avaliadores imobiliários. Como já referido, estes peritos procedem à avaliação tendo em consideração elementos como a localização e os acessos, mas também as dimensões do imóvel, a infraestrutura, a topografia, o zoneamento urbano, entre muitos outros.

No nosso entendimento, a indemnização, quando justa, terá também de olhar aos prejuízos causados⁶⁴, tanto nos casos em que estes se materializam na forma de danos diretos, como quando surgem como danos indiretos causados pela expropriação por utilidade pública.

Danos diretos podem incluir perdas financeiras imediatas, como por exemplo, numa situação de perda de renda proveniente do imóvel expropriado.

Por outro lado, os danos indiretos podem envolver, por exemplo no caso das expropriações parciais, a desvalorização do imóvel remanescente devido à perda de uma parte adjacente ou previamente integrante e essencial ao funcionamento completo do imóvel, ou até mesmo causando perturbações na área derivadas do próprio processo de expropriação.

A ideia de ressarcimento por prejuízos causados é confirmada em inúmeros acórdãos, sendo acompanhada assim, tanto pela maioria da jurisprudência, como pela doutrina. Em sede de acórdão, o Tribunal da Relação de Coimbra dita que a justa indemnização comporta duas dimensões relevantes, sendo que uma delas é exatamente a que mencionamos imediatamente acima: “(...) 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, por exemplo, a natureza dos solos – aptos para a construção ou para outro fim –, o rendimento, os acessos, a localização, os encargos, etc., *i.e.*, as circunstâncias e as condições de facto)”. O acórdão prossegue, no entanto, com uma conclusão que adotamos sobre quais os prejuízos a considerar. Isto porque, apesar de se afigurar como essencial a consideração de prejuízos e danos, diretos e indiretos, adstritos à expropriação, é também essencial concluir que tal não se aplica a prejuízos posteriores e subsequentes ao ato expropriativo, sendo que

⁶³ Acórdão do STJ de 23/02/2021, proc. 1052/09.3TBAMD-C.L1.S1. Consultado em www.dgsi.pt.

⁶⁴ Neste sentido, cfr. *Code de L'Expropriation*, art. R.13-46. Consultado em www.legifrance.gouv.fr.

*“estando em curso o processo de expropriação (...), é precisamente aí que os Autores terão de alegar todos os factos e circunstâncias tidas por relevantes e necessárias para a fixação da indemnização, não podendo nesse processo especial de expropriação exercer os seus direitos legalmente previstos e, em simultâneo, intentarem uma acção declarativa com processo comum pedindo uma indemnização em consequência dessa mesma expropriação (...).”*⁶⁵

Mas nem tudo é prejuízo, daí que os benefícios do processo de expropriação por utilidade pública também sejam tidos e achados na determinação da justa indemnização. Ou seja, são considerados os eventuais benefícios que o proprietário a ser expropriado possa vir a ter como resultado da expropriação. Um exemplo que nos parece apropriado para demonstrar esta possibilidade é o eventual aumento do valor de outras propriedades do expropriado, exatamente como consequência da expropriação à qual se viu ligado. Pode também um negócio do proprietário que se encontre nas imediações do imóvel expropriado colher benefícios deste processo, tendo estes que ser tidos em mente na determinação do valor indemnizatório.⁶⁶

O potencial de desenvolvimento futuro do imóvel é uma consideração importante, especialmente em áreas urbanas em expansão ou em regiões que se encontram num período de valorização imobiliária. Se se considerar que o imóvel tem potencial para ser utilizado de forma mais lucrativa no futuro – seja para construção de novos empreendimentos residenciais, comerciais ou industriais –, este tem de ser expresso e concretizado, influenciando de forma positiva o valor da indemnização.

Já o impacto ambiental da expropriação pode ser analisado de diversas maneiras: caso a área a ser expropriada tenha um valor ambiental significativo (falamos de áreas de preservação, por exemplo), a avaliação deverá considerar os custos associados à mitigação do impacto ambiental, os custos resultantes de uma possível futura compensação do dano ambiental causado – podendo surgir a necessidade de criar outros espaços de substituição do imóvel expropriado –, ou até mesmo os custos resultantes da recuperação da área afetada. Este critério refere-se, assim, aos efeitos que a expropriação por utilidade pública pode vir a ter no

⁶⁵ Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 26/09/2017, proc. 16735/15.0T8LSB.C1. Consultado em www.dgsi.pt.

⁶⁶ Diz GONÇALO CAPITÃO sobre o número 2 do artigo 26.º do Código das Expropriações, que dispõe sobre a expropriação de solos classificados como zona verde ou de lazer (aplicando-se analogicamente o mesmo resultado final neste âmbito dos benefícios consequentes da expropriação), que “(...) tal preceito, por sistematicamente deslocado, acaba por garantir o cumprimento do princípio da igualdade na sua dimensão externa, no que se reporta ao equilíbrio dos benefícios resultantes do Plano para o expropriado e para os proprietários dos prédios vizinhos não expropriados, para os quais foi consagrada a possibilidade de construir com determinada configuração, mas viola frontalmente o princípio da igualdade, também na sua dimensão externa, na ponderação dos benefícios resultantes do Plano entre a posição subjectiva do expropriado e a posição dos proprietários de prédios integrados na área do Plano classificados como zona verde ou de lazer, mas que não foram objecto de expropriação.”. CAPITÃO, GONÇALO, *Expropriação e Ambiente*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora, 2004, p. 96.

meio ambiente e nas características naturais da propriedade a expropriar, visto que este processo pode implicar danos à biodiversidade, alterações nos ecossistemas locais, perda de habitat de espécies protegidas, ou até a contaminação do solo e da água. Assim, possivelmente, associam-se até custos de avaliação do impacto ambiental – um estudo detalhado tendo em vista a mitigação e a compensação.⁶⁷

Mais, fazemos uso da jurisprudência do STJ para explicar que “[a] nossa lei acolhe a teoria da substituição no domínio da fixação da indemnização por expropriação, só sendo, assim, justa a indemnização que compense integralmente o dano suportado pelo expropriado”.⁶⁸

Como já entendemos, a expropriação por utilidade pública é um instrumento legal que permite ao Estado adquirir propriedades privadas por forma a realizar projetos, em nome do interesse público: projetos como a construção de estradas, hospitais, parques, entre outros, que servem o interesse público. No entanto, além dos aspetos económicos e financeiros, vemos como essencial a consideração do impacto humano e emocional dessa ação e atuação sobre os proprietários expropriados. Neste contexto, mencionamos dois últimos critérios que julgamos ser importantes na determinação da justa indemnização: o tempo e o esforço investidos na propriedade, e o valor sentimental a ela associado.

Relativamente ao primeiro dos dois, há que refletir sobre o facto de uma propriedade não ser apenas um conjunto de ativos tangíveis; muitas vezes, representa anos de trabalho árduo, de dedicação e investimento por parte do proprietário. Ao longo do tempo, podem os proprietários ter realizado melhorias significativas, investido em projetos de manutenção e reparações, ou até mesmo realizado projetos de reabilitação de propriedades históricas. Por muito que o estado do imóvel seja tido em consideração, nem sempre a doutrina e a jurisprudência vão ao encontro da valorização, e da sua conseqüente tradução no valor indemnizatório, destas benfeitorias imobiliárias – olha-se ao estado do imóvel, mas não ao esforço físico e financeiro que o permitiu e concretizou. Cada um desses esforços adiciona inevitavelmente valor à propriedade, bem como reflete o compromisso do proprietário para com o seu imóvel. Portanto, ao determinar a indemnização em processos de expropriação por utilidade pública, é essencial considerar não só o valor de mercado da propriedade, mas também o tempo e os recursos investidos pelo proprietário ao longo do tempo.

⁶⁷ Cfr. CAPITÃO, Gonçalo, *Expropriação e Ambiente*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora, 2004.

⁶⁸ Acórdão do STJ de 31/01/2012, proc. 5253/04.2TBVNG.P1.S1. Consultado em www.dgsi.pt.

Além do valor material, como mencionámos, muitas propriedades têm um valor sentimental para os proprietários. Essa ligação emocional pode ser resultado de laços familiares, de memórias pessoais, herança cultural ou de vínculos com a comunidade. Uma casa onde uma família viveu e cresceu, uma quinta que foi passada de geração em geração, ou um edifício com valor histórico significativo são alguns dos exemplos de imóveis que podem ser considerados como tendo um valor sentimental incalculável. Desta forma, ao serem expropriados, os proprietários perdem não apenas um ativo material, mas também uma parte da sua história e da sua identidade. Parece-nos, assim, crucial reconhecer o valor sentimental da propriedade e tê-lo em consideração na determinação da justa indemnização – uma autêntica e verdadeira indemnização por danos morais, pelo menos em parte. Ora, ignorar este aspeto pode resultar, na nossa opinião, numa compensação desadequada que não reflete corretamente o verdadeiro valor da propriedade para o proprietário.⁶⁹⁷⁰

Em suma, todos estes critérios são, no nosso pensamento, elementos fundamentais de determinação do valor indemnizatório. Claro está que será sempre necessária uma análise casuística, avaliando cada critério e a sua pertinência no caso concreto – mais que não seja, para determinar se todos se devem aplicar.

c. Princípios orientadores da justa indemnização

A justa indemnização não é um princípio *stand-alone*⁷¹, devendo respeito a outros princípios, como o da igualdade e da justa repartição de encargos e sacrifícios.

Assim, relativamente aos princípios orientadores da justa indemnização, não nos alongaremos muito, visto que estes em muito se associam aos princípios do próprio instituto da expropriação por utilidade pública, já mencionados em ponto anterior. Ainda assim,

⁶⁹ O caso *Kelo v. City of New London* (2005), julgado pelo Supremo Tribunal de Justiça dos Estados Unidos da América, foi particularmente controverso – envolveu uma ação de expropriação na qual a cidade de New London, no Estado Federal do Connecticut, procurou adquirir propriedades privadas para um projeto de desenvolvimento económico, não tendo em consideração o valor sentimental significativo da propriedade, além do valor de mercado. Os proprietários contestaram a expropriação mas o Tribunal acabou por decidir a favor da cidade, gerando um debate nacional sobre os limites do poder de expropriação. Decisão do Supremo Tribunal de Justiça dos Estados Unidos da América, *Kelo v. City of New London*, 545 U.S. 469 (2005), disponível em www.supreme.justia.com.

⁷⁰ O tema da consideração do valor sentimental nos casos de expropriação, ou em semelhantes mecanismos de apropriação forçada, tem até já contornos históricos em diversos ordenamentos jurídicos: são inúmeras as instâncias reportadas de apropriação de solos anteriormente detidos por povos indígenas, por exemplo, por parte da Administração central, nomeadamente em países como os Estados Unidos da América e o Brasil. Na sua grande maioria, o valor sentimental e os danos não patrimoniais causados por estas apropriações forçadas têm sido largamente ignoradas pelas várias administrações.

⁷¹ Ou seja, que atua “por si só”.

consideramos importante referir de novo os mais relevantes e elencar outros tantos que se afiguram como essenciais e basilares.

Começamos então pelo princípio da igualdade que postula que todos os proprietários afetados pela expropriação devem ser tratados de forma justa e igualitária, sem discriminação injustificada com base em características pessoais, socioeconómicas ou outras. Esta premissa implica uma determinação da indemnização baseada em critérios objetivos e uniformes, quando tal se justifique e considere apropriado às características do caso, de maneira a garantir que os proprietários expropriados recebem um tratamento equitativo e justo aos olhos da lei.

Seguidamente, há que atender ao princípio da plena compensação. Este princípio estabelece, tão-só, que os proprietários afetados por processos de expropriação devem ser compensados, de forma integral, pelo valor de mercado da propriedade expropriada, bem como por todas e quaisquer perdas adicionais, custos ou danos decorrentes da expropriação. Significa, portanto, que a indemnização deve refletir o valor justo da propriedade no momento da expropriação⁷² e compensar inteira e completamente o proprietário pela apropriação forçada da sua propriedade, ainda que em nome do interesse público.

Tal como em todas as suas atuações, também na determinação e atribuição da justa indemnização, a Administração deve primar pela transparência, sendo este um dos princípios que mais credibilidade confere à atuação da mesma. Assim, o processo de deliberação e decisão deve ser transparente e acessível em todos os níveis e etapas, garantindo que os proprietários expropriados sabem exatamente como foi calculada a indemnização e de forma a terem a oportunidade de contestar qualquer aspeto ou decisão que considerem injusto ou inadequado no decorrer do processo.

O princípio da justa avaliação é também determinante pois estipula uma obrigatoriedade na determinação do valor indemnizatório com base numa avaliação precisa e imparcial da propriedade expropriada. Essa avaliação envolverá a análise de diversos fatores, como é o caso do valor de mercado da propriedade, possíveis perdas de valor, custos adicionais, bem como danos específicos resultantes do processo de expropriação por utilidade pública. De modo a garantir que a indemnização reflète adequadamente o verdadeiro valor da propriedade, é impreterível, assim, realizar uma avaliação justa e completa.

Tal como é exigível na expropriação *per si*, também na determinação da indemnização que lhe está adstrita é essencial a consideração de um sentido de proporcionalidade. Tal como

⁷² Não esquecemos, no entanto, e mais uma vez, a necessidade de atualização do valor da justa indemnização, visto que o processo pode e tem tendência a ser moroso. Assim, a Administração deve ter este aspeto, bem como a flutuação da moeda, as tendências do mercado, em consideração aquando da determinação da indemnização.

o nome indica, o princípio da proporcionalidade estabelece que a indemnização deve ser proporcional ao nível de interesse público que visa cobrir. Ou seja, a compensação atribuída ao proprietário expropriado deve compreender um equilíbrio entre os benefícios subjacentes ao projeto de utilidade pública e os direitos do proprietário afetado pelo mesmo. Portanto, percebe-se também que a indemnização não deverá ser nem excessiva, nem insuficiente, mas sim adequada na compensação dos proprietários pela afetação da sua propriedade ao benefício da sociedade como um todo.⁷³

Por último, falamos de um princípio que postula que o expropriado deve ter os seus direitos de propriedade protegidos e garantidos durante todo o processo de expropriação – falamos, assim, do princípio da garantia de direitos. Esses direitos a que nos referimos tanto têm que ver com uma indemnização justa e adequada, como com o direito a uma defesa legal eficaz e também o direito a recursos efetivos contra decisões injustas ou arbitrárias. A garantia de direitos é essencial pois assegura que os proprietários são tratados com dignidade e respeito no decorrer do processo de expropriação e na sua interação com a Administração.

Estes princípios orientadores são fundamentais e devem, por isso, ser respeitados, para garantir que os processos de expropriação por utilidade pública, ou qualquer outro processo de apropriação análogo conduzido pela Administração, sejam geridos de forma justa e equitativa, e com o respeito que aos cidadãos é devido. Os princípios elencados fornecem um modelo legal e ético, uma estrutura de orientação na determinação da justa indemnização, como forma de garante e equilíbrio dos interesses públicos e privados.

III. Problemas práticos na determinação da Justa Indemnização

a. Dificuldades na determinação do valor justo da indemnização

Determinar o valor justo da indemnização nos processos de expropriação por utilidade pública é uma tarefa inerentemente complexa e multifacetada e, como tal, tem várias dificuldades, teóricas e práticas, associadas, tendo já algumas sido identificadas. Para além do mais, “[e]sta melindrosa questão que se põe aos nossos julgadores reside precisamente no facto de a Lei não fornecer elementos concretos, com índices e critérios suficientemente seguros que

⁷³ Cfr. Acórdão do STJ de 31/01/2012, proc. 5253/04.2TBVNG.P1.S1 (consultado em www.dgsi.pt): “No direito francês entende-se que o carácter integral da reparação implica que, independentemente da indemnização principal, representando o valor patrimonial do elemento desaparecido (o edifício, o terreno, etc), o expropriado deve receber indemnizações acessórias correspondendo a diversas espécies de prejuízos, entre eles os custos de substituição inerentes ao “reemprego” da parte da indemnização correspondente ao valor da coisa na aquisição de outra da mesma natureza.”.

permitam a determinação do justo preço a pagar pelo expropriante a quem se vê privado dos bens que lhe pertenciam.”⁷⁴

Não seria de esperar até outra coisa quando falamos da restrição de um direito fundamental, como é o direito de propriedade. Como questiona REIS NOVAIS, “[s]e relativamente às *restantes* normas constitucionais se identifica, em princípio, qualquer diminuição infraconstitucional do conteúdo da sua garantia como inconstitucionalidade, por que razão se deve fazer, no caso dos direitos fundamentais, uma distinção entre restrições *legítimas* e restrições *inconstitucionais* do bem protegido pela norma constitucional de direito fundamental? Qual é, afinal, o fundamento constitucional que permite distinguir entre uma restrição (eventualmente legítima) e uma violação (sempre inconstitucional) do direito fundamental, quando é certo que, num caso e no outro, se parece verificar, em igual medida, uma diminuição do conteúdo constitucional do bem jusfundamentalmente protegido?

Com efeito, a partir do momento em que os direitos fundamentais deixam de estar na disponibilidade do legislador – não apenas por força do seu reconhecimento constitucional, mas, também, pela expressa consagração da vinculação de todos os poderes do Estado aos direitos fundamentais (art. 18º, nº 1, da Constituição) –, é necessário apresentar um fundamento para a possibilidade que, todavia, se reconhece aos poderes constituídos, designadamente ao legislador ordinário, de restringir as garantias constitucionais. Em ordem jurídica com Constituição formal, esse fundamento tem necessariamente de residir no próprio texto constitucional, ou seja, sob pena de inconstitucionalidade, tem de se apurar na intenção expressa pelo legislador constituinte uma autorização para a posterior actividade restritiva dos poderes constituídos.

Obviamente, a dificuldade dogmática de fundamentação das restrições é ainda mais complexa no caso dos chamados direitos fundamentais sem reversas, ou seja, quando a norma constitucional não faz qualquer referência a posteriores actividades restritivas dos poderes constituídos, até porque aí está, numa clareza aparentemente inquestionável, a norma do art. 18º, nº 2 (“a lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição”).

Estas particularidades são ainda, entre nós, particularmente acentuadas quando se percebe que, aparentemente, há um regime constitucional específico para as restrições aos

⁷⁴ PAIS DE SOUSA, António, FERNANDES DA SILVA, Manuel Augusto, *Da Justa Indemnização nas Expropriações de Utilidade Pública*, Portugal Jurídico – Económico, Porto, Inova/Artes Gráficas – Porto, p. 97.

direitos, liberdades e garantias.”⁷⁵ Nestes termos, mais uma vez, seria então difícil que não fosse preciso ultrapassar algumas tribulações.

Muito se tem vindo a escrever, ao longo dos tempos, sobre a expropriação por utilidade pública e, especificamente, sobre a conseqüente e constitucionalmente reforçada justa indemnização que a ela se associa, mas pouco se vê e encontra sobre as dificuldades que a sua determinação acarreta.

Por um lado, a jurisprudência tem a tendência de identificar alguns, mas escassos, problemas práticos, que surgem, como claro está, de forma casuística e, portanto, sem resolver, dar grande entendimento ou tornar consensuais as grandes questões que se levantam – não possuindo capacidade legislativa, os Tribunais estão limitados aos casos e processos em apreço e, mesmo nos que há a possibilidade de determinação, ou pelo menos influência, de respostas a grandes dúvidas e dificuldades que surgem, os órgãos judiciais têm-se mostrado consistentemente conservadores nas suas decisões, raramente dando passos largos.

Por outro lado, a doutrina tem-se afigurado também algo estanque, pois tende a pensar e desenvolver sobre os critérios já definidos, sem equacionar em larga escala a necessidade da existência e aplicação de outros mais.

Deste modo, propomos fazer uma análise dessas ditas dificuldades, até mesmo lacunas legislativas que atrapalham a determinação de uma verdadeira justa indemnização.

Começamos então por mencionar o processo de avaliação do valor do imóvel, enquanto aspecto essencial de estabelecimento da indemnização.⁷⁶ Primeiramente, estabelecemos e sublinhamos, claro está, que a avaliação do valor de um imóvel é um processo fundamental na determinação da indemnização, envolvendo e exigindo uma análise detalhada das características físicas do mesmo. Ainda assim, neste primeiro ponto, logo surgem complexidades associadas visto que a determinação do valor de mercado de um imóvel pode e é constantemente influenciada por uma série de fatores subjetivos e objetivos. Fatores como a localização do imóvel, a acessibilidade ao mesmo, as infraestruturas circundantes, o estado de conservação, entre outros, são critérios objetivos que, expectavelmente, são tidos em consideração aquando da averiguação do valor do imóvel. Mas além destes, outros aspetos, como a dinâmica do mercado imobiliário e as tendências macroeconómicas são passíveis, até

⁷⁵ REIS NOVAIS, Jorge, *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, 3.^a ed., Lisboa, AAFDL Editora, 2021, pp. 290 e 291.

⁷⁶ Cfr. OLIVEIRA ASCENSÃO, José de, *Reforma Agrária e Expropriação por Utilidade Pública – Parecer do Professor Doutor Oliveira Ascensão*.

indispensáveis, de análise e consideração – mas têm um quanto de subjetividade, que em muito pode dificultar a conclusão justa e digna do processo.

A precisão na avaliação do valor do imóvel é verdadeiramente crucial, pois servirá de base para a determinação do próprio valor da indenização a ser entregue ao proprietário expropriado. Logicamente, erros na avaliação do valor do imóvel põem em causa a adequação e a justiça da compensação, lesando o expropriado, e que ainda mais podem ter consequências gravosas também para a Administração, que se pode ver a braços com litígios prolongados e custosos.

De forma a superar estas dificuldades, é impreterível contar com o conhecimento e a experiência de indivíduos altamente qualificados na avaliação de imóveis, que possuam uma compreensão profunda do mercado local e das práticas de avaliação reconhecidas. Além disto, a transparência e a objetividade durante todo o processo de avaliação são, mais uma vez, premissas fundamentais para garantir a confiança e a justiça do resultado final.

Haverá também dificuldades no que diz respeito à conjugação e equilíbrio dos interesses dos proprietários que, como seria de esperar, podem ter, e têm na maioria das vezes, interesses diversos e até conflitantes em matéria de valoração da sua propriedade e também em relação à indenização que consideram como sendo justa. Esses interesses podem ter origem diversa – nomeadamente, influenciados por fatores emocionais, financeiros e até culturais – que são merecedores de consideração e que podem, em certos casos, levar a ajustes considerados essenciais à resolução de qualquer conflito que possa vir a surgir.

Não seria fora do comum um proprietário sentir-se emocionalmente ligado à sua propriedade, nomeadamente se esta tiver um valor sentimental ou histórico para ele. Por isto, podem ser criadas expectativas irrealistas em relação ao valor de compensação que considera justo. Além disso, poderá existir uma preocupação quanto às implicações financeiras da expropriação, incluindo a capacidade de adquirir uma propriedade equivalente numa outra localização.

Num outro sentido, um qualquer proprietário pode entender a expropriação como uma oportunidade para obter uma compensação pela sua propriedade acima do valor de mercado. Mais uma vez, essa perceção pode ser fruto de expectativas inflacionadas sobre o valor futuro da propriedade ou a tentativas de negociação estratégica.

Pois bem, conciliar todos os possíveis interesses divergentes pode provar-se um desafio imenso para as autoridades responsáveis pela determinação do valor justo da indemnização.⁷⁷ Como tal, vemos como essencial garantir que os proprietários são ouvidos durante o processo, que as suas preocupações são tidas em conta e que os seus interesses são considerados e assegurados de forma justa e equitativa, sem descorar a atenção de tentativas de abuso ou exploração, por parte de proprietários, em busca de uma compensação claramente injustificada.

A expropriação por utilidade pública, como de resto já mencionámos, pode ter impactos significativos não apenas no valor do imóvel expropriado, como também nos imóveis adjacentes, na comunidade local e no ambiente circundante. Daí que avaliar e quantificar esses impactos seja relevante, mas será também particularmente desafiante devido à subjetividade de muitos dos elementos impactantes e do seu valor associado.

Impõe-se também um problema de interpretação e aplicação dos critérios que a lei efetivamente estabelece, que nem sempre são claros e que, mais, têm tendência para a complexidade. Por muito que os conceitos e critérios tenham de ser abrangentes – e seria, de qualquer modo, irrisório exigir ao legislador que considerasse todos os possíveis cenários –, a lei não pode também deixar-se ficar por uma ambiguidade e complexidade tal, que esvazia por completo a intenção para a qual surgiu e foi redigida.⁷⁸

Neste sentido, é fundamental contar com uma compreensão profunda do quadro legal e regulatório relevante, bem como acompanhar de perto quaisquer possíveis desenvolvimentos e mudanças que possam impactar de forma positiva o processo de expropriação e determinação da indemnização.

Pensando bem sobre o assunto, até os conceitos que temos vindo a referir até então, a justiça e a equidade, apesar de princípios fundamentais da expropriação por utilidade pública e da sua indemnização, têm o seu quê de indefinição e são, por isso mesmo, um tanto abstratos.

Relacionando, e analisando de forma prática, há outros aspetos, nomeadamente no âmbito da legislação em si, ou da falta dela, que acarretam vicissitudes na determinação da

⁷⁷ Não esquecemos, ainda assim, a possibilidade de as próprias entidades expropriantes estarem sujeitas a restrições orçamentais que as levam a procurar a minimização de custos nas indemnizações. Essas restrições orçamentais podem ser, até uma das razões que levou à necessidade de declaração de utilidade pública e ao processo expropriativo em si. Não será por isso, ainda assim, que o proprietário deve sofrer perdas substanciais que impactem o seu património. Por muito que seja necessário para o interesse público, em algum momento, a Administração deve arranjar forma de satisfazer e compensar o prejuízo causado ao proprietário afetado.

⁷⁸ Neste ponto, no entanto, reconhecemos e aplaudimos os esforços encabeçados pela Administração, no âmbito da simplificação legislativa e demais programas, tanto através da integração e recurso a regras de legística, como no descongestionamento legislativo. Ansiamos, ainda assim, o dia em que esses esforços se vejam refletidos em todas as áreas e vertentes do ordenamento jurídico nacional, visto que o Código das Expropriações tem muito por onde ser trabalhado e simplificado, em alguns aspetos, mas também, densificado, noutros.

justa indemnização. No ordenamento jurídico português, o regime jurídico da expropriação por utilidade pública encontra-se estabelecido, como sabemos, no Código das Expropriações e, embora este forneça um quadro geral para a expropriação e para a justa indemnização, é possível identificar algumas lacunas ou áreas que consideramos necessitadas de clarificação ou aprimoramento.

Repetimos, para sublinhar que, um dos grandes desafios enfrentados é a falta de critérios específicos para a determinação do valor justo da indemnização. O Código das Expropriações oferece, efetivamente, o princípio de que a indemnização deve ser justa e adequada, mas falha em apresentar orientações claras sobre como tal deve ser aplicado na prática, sendo que tal pode levar a interpretações divergentes e a inconsistências na determinação da indemnização. Sem critérios objetivos e transparentes para orientar a avaliação, os avaliadores podem adotar abordagens diferentes, resultando em disparidades nos valores oferecidos como indemnização.

Como já concluímos na nossa análise, aquilo que é justiça para uns, pode não o ser para outros. Sendo necessário deixar os conceitos abrangentes o suficiente de forma a serem aplicáveis nas mais diversas situações, é também indispensável uma definição de critérios coesos, orientadores, inequívocos e mais detalhados, que sirvam de trâmites às entidades que avaliam o valor indemnizatório justo.

Na nossa opinião, há uma outra lacuna, que já referimos até noutro ponto, e que tem que ver com a não consideração de danos não patrimoniais sofridos pelos proprietários expropriados. Esta lacuna afigura-se, para nós, como uma das mais relevantes e gravosas omissões da legislação em vigor em matéria de expropriação por utilidade pública e justa indemnização. Enquanto o Código das Expropriações se concentra principalmente na compensação por danos patrimoniais, há uma falta de disposições claras que lidem com danos não financeiros, como é o caso do sofrimento emocional ou o impacto na qualidade de vida.

Este tipo de danos pode ser especialmente relevante em casos em que a expropriação causa um impacto significativo no bem-estar emocional ou psicológico dos proprietários afetados, como quando estes se veem forçados a mudar de residência ou quando perdem propriedades de alto valor sentimental.

A falta de disposições que abordem e abriguem prejuízos emocionais ou prejuízos meramente diversos dos financeiros, não só dificulta a possibilidade de se achar uma indemnização verdadeiramente justa, como se consubstancia numa gravíssima falha de consideração dos interesses dos expropriados, tanto por parte da Administração, como por parte

da própria lei. É um genuíno desrespeito dos interesses, na sua totalidade, dos proprietários afetados por processos de expropriação por utilidade pública.

Como pode a Administração zelar pelos interesses dos proprietários no âmbito da expropriação quando ignora, de forma recorrente e propositada⁷⁹, uma parte significativa dos danos que podem vir a surgir durante o processo? Pois bem, a nossa resposta a esta questão, é exatamente que não pode. Até que os danos não patrimoniais sejam expressamente previstos, reconhecidos e protegidos ao nível legal, no âmbito da expropriação por utilidade pública, não pode a Administração, em boa consciência, afirmar que a indemnização resultante desse processo é uma indemnização justa.

Deste modo, parece-nos indispensável uma revisão do quadro jurídico, por forma a incluir disposições que permitam a adequada consideração e compensação dos danos não patrimoniais sofridos pelos proprietários afetados pela expropriação. Este projeto de ajuste e atualização legislativa poderia passar pela definição de critérios e procedimentos para avaliação deste tipo de danos e incorporação dos mesmos na concretização do processo de expropriação e definição da justa indemnização.

Um outro desafio inerente à legislação portuguesa em vigor relacionada com a expropriação é o processo de contestação e recurso disponível aos proprietários expropriados.⁸⁰ Embora o Código das Expropriações estabeleça procedimentos de contestação da indemnização oferecida pela entidade expropriante⁸¹, esse processo pode ser complexo, moroso e desafiante para os proprietários que intendem exercer efetivamente os seus direitos.

⁷⁹ Empregamos a expressão “propositada” de forma, passe a redundância, propositada. Isto porque é para nós impensável que o seja de outra maneira – os conceitos de expropriação por utilidade pública, de justa indemnização e, mais, de danos não patrimoniais, não são conceitos recentes. Houve já, portanto, tempo suficiente para que o pensamento científico nesta matéria evolua de forma a abarcar os danos não patrimoniais como critérios indispensáveis de compensação. Como tal, assumir a sua ausência dos preceitos legais como uma falha não intencional seria, para nós, um erro de lealdade intelectual.

⁸⁰ Sobre isto, *vide* Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 02/05/2023, proc. 216/22.9T8ACNF.C1(consultado em www.dgsi.pt).

⁸¹ Relativamente a esta questão, falamos de três artigos do Código das Expropriações, que consideramos particularmente relevantes – o artigo 52.º, o artigo 59.º e o artigo 72.º. O primeiro é fixado já no Capítulo II, denominado de ‘Expropriação litigiosa’, mais especificamente, na Secção II ‘Da tramitação do processo’ e Subsecção I ‘Arbitragem’ e estipula que o recurso da decisão arbitral deve ser interposto no prazo de 20 dias a contar da notificação realizada nos termos da parte final do n.º 5 do artigo anterior, sem prejuízo do disposto no Código de Processo Civil (doravante CPC) sobre interposição de recursos subordinados, salvo quanto ao prazo, que será de 20 dias. Postula também que, quando não haja recurso, o juiz observa, no que respeita à atribuição da indemnização aos interessados, o disposto nos números 3 e 4 do artigo 37.º, com as necessárias adaptações. Caso haja recurso, o juiz atribui imediatamente aos interessados, nos termos da disposição anterior, o montante sobre o qual se verifique acordo, retendo, porém, se necessário, a quantia provável das custas do processo no caso de o expropriado ou os demais interessados descaírem no recurso. Mais, qualquer dos titulares de direito a indemnização pode requerer, no prazo de 10 dias a contar da notificação da decisão a que se refere o preceito anterior, que lhe seja entregue a parte da quantia sobre a qual não se verifica acordo que lhe competir, mediante prestação de garantia bancária ou seguro-caução de igual montante. Finalmente, não sendo exercido o direito a que se refere a disposição anterior, a entidade expropriante pode requerer a substituição por caução do depósito

Mais uma vez, uma maneira possível de abordar esta dificuldade passa pela revisão e simplificação dos procedimentos de contestação e recurso, tornando-os mais acessíveis e transparentes, no que diz respeito ao acesso à informação necessária. O nível de burocratização do ordenamento jurídico português é, não raras vezes, um grande causador, não só da morosidade que referimos, como de outras dificuldades associadas, que levam os proprietários, muitas vezes, a desistir de fazer valer os seus direitos, de tão complexo se pode tornar o processo. Além disso, programas que auxiliam e fornecem assistência jurídica de forma gratuita são também um garante da proteção dos direitos dos cidadãos e, nestes casos específicos, dos proprietários expropriados.

Há uma clara falta de orientações ademais sobre como avaliar de forma fidedigna os impactos futuros de projetos de expropriação por utilidade pública. A matriz fornecida pelo Código das Expropriações, que exige que a indemnização deverá ser justa e adequada não é suficiente, pois não elenca diretrizes específicas de avaliação. Estas diretrizes devem ser desenvolvidas e aplicadas o mais rapidamente possível, sendo que um dos critérios possíveis e que sugerimos é um estudo de comparação de situações análogas – não necessariamente, ou não apenas, dos resultados proporcionados e alcançados por outras propriedades expropriadas, mas, conjuntamente, um estudo da evolução do mercado, a nível local e nacional, e dos resultados alcançados por outras infraestruturas que, não tendo sido elas expropriadas, tenham a mesma funcionalidade e finalidade que a propriedade expropriada terá, aquando do fim do processo de expropriação.

da parte da indemnização sobre a qual não se verifica acordo. Ou seja, e como comentam ANA ISABEL PACHECO e LUÍS ALVAREZ BARBOSA, in *Código das Expropriações – Anotado e Comentado*, Coimbra, Almedina, 2022, p. 190, “[s]e alguma das partes (expropriante ou expropriados e demais interessados) não concordar com os valores arbitrados na decisão arbitral, deve lançar mão ou do *recurso autónomo* ou do *recurso subordinado*, expondo os motivos da sua discordância”. O artigo 59.º dispõe sobre a admissão do recurso, articulando que, interposto recurso, o processo é concluso ao juiz para se pronunciar sobre a sua admissibilidade, fixar o respetivo efeito e ordenar a notificação da parte contrária para responder, no caso de prosseguimento. Por último, o artigo 72.º articula sobre a impugnação dos montantes depositados. Assim, prescreve que, no prazo de 30 dias a contar da notificação prevista no número 2 do preceito legal anterior, o expropriado e os demais interessados podem impugnar os montantes depositados, especificando os valores devidos e apresentando e requerendo todos os meios de prova. Sendo admitida a impugnação, a entidade expropriante é notificada para responder no prazo de 10 dias e para apresentar e requerer todos os meios de prova. Ora, produzidas as provas que o juiz considerar necessárias, é proferida decisão fixando os montantes devidos e determinando a realização do depósito complementar que for devido, no prazo de 10 dias. O presente artigo adianta ainda que, não sendo efetuado o depósito no prazo fixado, o juiz ordena o pagamento por força das cauções prestadas, ou as providências que se revelarem necessárias, aplicando-se ainda o disposto no número 4 do artigo anterior, com as necessárias adaptações, quanto aos montantes em falta. Efetuando o pagamento ou assegurada a sua realização, o juiz autoriza o levantamento dos montantes que se mostrem excessivos ou a restituição a que haja lugar e determina o cancelamento das cauções que se mostrem injustificadas, salvo o disposto no número 3 do artigo 53.º. Mais uma vez, ANA ISABEL PACHECO e LUÍS ALVAREZ BARBOSA, in *ob. cit.*, p. 239, concebem que “[a] impugnação dos montantes depositados corresponde a um incidente processual inserido no Código das Expropriações pelo legislador de 99, ao qual se aplicam a título subsidiário os artigos 302º a 304º do CPC.”

Até, de forma mais geral, na proteção dos direitos dos proprietários *per si* – cujas disposições, mesmo existindo, dão espaço a demasiadas ambiguidades e insuficiências – têm tendência a não conferir o nível de proteção desejado. Questões relacionadas com a notificação adequada dos proprietários relativamente à expropriação ou a transparência/opacidade no processo de determinação da indemnização são algumas lacunas das que, na nossa opinião, não são adequadamente abordadas pela legislação nacional.

Ora, por estas razões e mais, pensamos que se impõe um reforço e fortalecimento das proteções legais dos expropriados ou, pelo menos, uma densificação e clareamento das já existentes.

Passando agora a dificuldades e falhas mais concretas, falamos especificamente sobre o número 1 do artigo 24.º do Código das Expropriações e sobre a salvaguarda, ou exclusão, que este artigo determina. Determinando os parâmetros gerais do cálculo do montante indemnizatório, consideramos que este preceito penaliza, em muito, o proprietário expropriado, pela exclusão da habitação do estudo de evolução do índice de preços no consumidor.

É sabido que o imobiliário de habitação, à partida, não sofre grandes flutuações de preços, mas é sabido também que é, tendencialmente, a área de bens que mais valoriza ao longo do tempo. A sua não inclusão, ou melhor, a sua exclusão direta para efeitos de determinação da evolução do índice de preços no consumidor, não só faz pouco ou nenhum sentido, visto que o proprietário pode ter que, em consequência da expropriação, adquirir um outro imóvel para habitação, como parece existir apenas como benefício para a Administração, que não se arrisca a ver o valor da indemnização devida aumentar exponencialmente por via da consideração do mercado imobiliário habitacional.

Por isto, é para nós impreterível que a exceção feita à habitação no número 1 do artigo 24.º seja sujeita a alteração, nomeadamente através da sua remoção do preceito em análise, por forma a que também ela seja tida e achada na determinação do valor indemnizatório.

De seguida, referimos o artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Ora, este artigo de legislação europeia postula, como já mencionámos em ponto anterior, que o pagamento da justa indemnização na expropriação por utilidade pública terá de ser feito em tempo útil. Estranhámos, por isso, que o mesmo conceito não tenha sido transposto e adotado pela legislação nacional. Estranhámos ainda mais o facto de não ter sido estabelecido qualquer prazo que concretize o significado de tempo útil que, mais uma vez, se trata de um conceito indeterminado e, como tal, ambíguo por natureza.

Compreendemos que não seria possível, numa vertente prática, estabelecer um prazo para o decorrer do processo de expropriação e aí sim, e por essa razão, o conceito de tempo útil

parece-nos suficiente. No entanto, é forçosa a necessidade de aceleração dos processos, de forma a que ninguém seja privado da sua propriedade, sem uma indemnização, por longos períodos de tempo, que em muito afetem o proprietário.

No caso do pagamento da justa indemnização, todavia, afigura-se não só possível como necessário o estabelecimento de um prazo razoável e concreto para o pagamento da indemnização por parte da Administração, ao proprietário expropriado.

Há processos judiciais referentes a expropriações, aliás, que correm nos dias de hoje, e que se encontram em juízo há décadas, por exemplo, no tocante a processos de expropriação encetados no âmbito da reforma agrária. Nestes mesmos casos, e noutros igualmente demorados no atraso do pagamento, caso um prazo seja eventualmente estabelecido ao nível da lei ordinária, consideramos também que se devem incluir, na indemnização, os pagamentos de juros de mora, na eventualidade de atrasos por parte da Administração.

Só o estabelecimento de um prazo de pagamento da indemnização e aplicação prática do conceito de tempo útil já ajudariam, em larga escala, a resolução de processos particularmente vagarosos, colocando pressão no sistema judicial para que o processo se encerre, lá está, em tempo útil. A cobrança ou inclusão de possíveis juros de mora, acrescentaria ainda mais pressão sobre a Administração para um rápido pagamento da indemnização devida.⁸²

Como já reportámos no ponto sobre os critérios para a determinação do valor indemnizatório, aplica-se um método de comparação com o propósito de aferir uma das partes do valor indemnizatório.

Abre-se, contudo, uma exceção, visto que nem sempre é possível utilizar este método, por falta de objetos de comparação. Aí, o cálculo é feito por referência à construção que seria possível efetuar no imóvel a expropriar. Porém, estimamos que se levantam aqui dois problemas práticos.

Primeiramente, somos da opinião de que esta exceção não deveria ser, de todo, uma exceção. Ou seja, o cálculo por referência à construção que seria possível efetuar no imóvel deveria ser, sempre, um dos métodos utilizados para aferição da justa indemnização, conjuntamente com o método de comparação. Em casos em que um dos dois não é passível de ser empregue, utiliza-se apenas o outro, mas em situações em que ambos podem ser usados, consideramos que devem sê-lo.

⁸² Cfr. VICENTE, Carla, *A Urgência na Expropriação – Algumas questões*, 2.^a ed., revista e atualizada, Lisboa, AAFDL Editora, 2008.

Em segundo lugar, propomos a criação de uma previsão que estipula que o proprietário deve ser ressarcido também por qualquer esforço que tenha já iniciado para construção no imóvel a expropriar. Assim, da mesma forma que a Administração faz uso do método excecional, caso o proprietário tenha já planos de construção encetados, ou tenha até começado já a construção no imóvel para um projeto futuro antes da declaração de utilidade pública, será necessário também incluir na indemnização os custos do iniciar do projeto que o proprietário não vai ver concretizado devido à expropriação. Esta premissa seria particularmente relevante em casos em que o projeto em desenvolvimento tivesse fins comerciais, por exemplo, pois seriam, à partida, uma fonte de lucro para o proprietário expropriado, fazendo da capacidade edificativa um elemento ultra pertinente.

Existem dúvidas sobre “(...) saber se a entidade beneficiária da expropriação pode destinar os bens expropriados a outros fins de utilidade pública, diferentes dos que motivaram a expropriação, ou se terá de proceder a uma renovação da expropriação.”⁸³ Assim, delinea-se uma outra lacuna da legislação em matéria de expropriação por utilidade pública, pois a resposta não é clara.

Da nossa parte, consideramos que sim, a entidade beneficiária da expropriação pode, ou deve poder destinar os bens expropriados a outros fins de utilidade pública, ainda que estes difiram dos que motivaram o processo de expropriação. Essencialmente, consideramos que, seja por cessação do motivo original que desencadeou a declaração de utilidade pública, seja por diferente motivo, a Administração deverá ter a possibilidade de atribuir um novo fim ao imóvel expropriado, de maneira a perfazer um novo, ou apenas um outro bem que seja, também ele, merecedor de proteção sob a asa da utilidade pública.

Não faria sentido, de qualquer modo, que todos os custos associados ao processo expropriativo já ocorrido se perdessem por se ter dado uma alteração das circunstâncias. Além disso, havendo outro bem jurídico declaradamente necessitado de imóvel expropriado, convém também à Administração a poupança de tempo que a não realização de um novo processo de expropriação permite, bem como o evitar de duplicação de todo o processo burocrático que, usando um imóvel já expropriado, não se tem de repetir.

É também positivo, à partida, para o expropriado pois, com a dissolução da expropriação, seria exigida pelo menos parte do valor indemnizatório pago ao proprietário pelo seu bem, que podia já ter sido destinado a outras finalidades.

⁸³ GOMES CANOTILHO, J.J., MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.^a ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 810.

Contudo, é imprescindível que se faça uma reavaliação e possível renegociação do valor da justa indemnização que, com a alteração das circunstâncias – nomeadamente, do objetivo que levou à expropriação do bem – pode, previsivelmente, ver-se alterada.

Outro dilema que se coloca tem que ver com a possibilidade e capacidade construtiva em terrenos inseridos na RAN e na REN, como já referimos previamente. Tendo por objetivo a explanação e densificação dos demais regimes e, assim, a diminuição das dificuldades e questões que podem vir a surgir durante o processo expropriativo, seria produtivo se o legislador colocasse um ponto final nesta dúvida, de uma vez por todas, tendo em conta, no entanto, a desigualdade que pode vir a ser causada por uma capacidade edificativa diminuída para os terrenos mencionados.⁸⁴

Ligado ao tópico exposto acima, colocamos a questão da categorização dos terrenos que, propositadamente ou não, pode ser incorretamente feita. Assume-se, claro, que em todas as suas atuações, a Administração age de forma isenta, seguindo os princípios que lhe são impostos, mas nem sempre isso se verifica. Pode, então, ser problemático o facto de os solos serem reconhecidos, apenas e só pela Administração, como passíveis de urbanização. Definindo a Administração a possibilidade de existência de edificações num determinado imóvel, sem intervenção de uma terceira parte não interessada no processo, há a possibilidade de essa categorização incorreta ser feita de forma propositada, tendo em vista o benefício da Administração.⁸⁵

⁸⁴ Em sede de Acórdão: “Decisivo para o juízo que se vier a fazer sobre aquela interpretação normativa, afigura-se a consideração do respeito pelo *princípio da igualdade* perante os encargos públicos, que o princípio da “justa indemnização” postula. Ora, neste contexto, o princípio da igualdade desdobra-se em dois níveis de comparação, a saber: no âmbito relação interna e no domínio da relação externa. No âmbito da relação interna, o princípio da igualdade obriga o legislador a estabelecer critérios uniformes de cálculo da indemnização, que evitem tratamentos diferenciados entre os particulares sujeitos a expropriação. No domínio da relação externa, comparam-se os expropriados com os não expropriados, devendo a indemnização por expropriação ser fixada de tal forma que impeça um tratamento desigual entre estes dois grupos. (...) De facto, no caso concreto, os solos integrados na Reserva Agrícola Nacional são expropriados exclusivamente para construção de uma via de comunicação – uma das limitadas utilizações que, por força do *interesse público*, os solos agrícolas integrados na RAN podem ter, nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 9º do Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de Junho. Por um lado, as parcelas de terreno circundante mantêm-se igualmente integradas na RAN, também sem qualquer aptidão edificativa. Assim sendo, considerar-se como terreno apto para construção, como tal devendo ser indemnizado em caso de expropriação destinada a uma das limitadas utilizações legalmente permitidas, um terreno onde o proprietário não pode construir, por força da sua integração na RAN, conduz não só à atribuição de uma indemnização que não corresponde ao seu “justo valor” – para o determinar há que atender ao valor que o bem terá num mercado onde não entrem em consideração factores especulativos ou anómalos e o valor de um terreno integrado na RAN está, necessariamente, condicionado pelo fim específico a que tal solo está destinado –, mas também a uma intolerável *desigualdade* em relação a todos os restantes proprietários de terrenos integrados naquela Reserva que não tenham sido contemplados com a expropriação”. Acórdão n.º 114/2005 do TC (disponível em www.tribunalconstitucional.pt).

⁸⁵ Cfr. ALVES CORREIA, Fernando, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 1989.

Imaginemos que a Administração atribui a categoria de solo para outros fins a um determinado terreno, sabendo que lhe interessa, mais tarde, expropriar o mesmo – ora, sendo a capacidade edificativa e os frutos possíveis e vindouros da expropriação fatores de determinação do valor indemnizatório, seria do interesse da entidade expropriante que, no momento da expropriação o solo seja para outros fins e, portanto, menos custoso na indemnização, apenas para passar a ser considerado um solo apto para construção quando a propriedade foi já expropriada.

Dito isto, obviamente, esperamos que a Administração, cumprindo com o mandato que lhe é atribuído, não aja de forma danosa para com os proprietários e demais cidadãos, mas para evitar sequer a possibilidade de tal ser considerado propomos que, ainda que o objetivo da expropriação possa ser alterado após o processo de expropriação, a categorização do terreno em si, não o possa ser, salvo se a Administração, findo o processo expropriativo, iniciar obras de alteração substanciais que permitam que o terreno passe a ser considerado um solo apto para construção.

Por último, na nossa análise das dificuldades na determinação do valor da justa indemnização, falamos sobre a questão das expropriações parciais. Por muito que a Administração possa não necessitar da totalidade de um imóvel e, como tal, opte por fazer uma expropriação parcial, tal pode implicar várias dificuldades para os proprietários, tanto ao nível prático, como ao nível financeiro e, em última instância, ao nível da determinação do valor da justa indemnização.

Uma propriedade que funcione, na sua plenitude, com todos os elementos intrínsecos a si mesma, perderá o seu efeito, deixará de conseguir cumprir os seus objetivos, podendo até desvalorizar a parte não expropriada, no caso de existir um processo de expropriação parcial – pode, no entanto, também ter o efeito oposto.

Dizem PAIS DE SOUSA e FERNANDES DA SILVA que “(...) a mais-valia incide sobre o terreno rústico expropriado, aplicado ao fim a que se destinada, haja ou não parcelas sobrantes, isto é, têm direito à mais-valia os expropriados, quer pelos terrenos sobrantes e destinados a revenda, quer pelos próprios que são utilizados na obra ou fim de utilidade pública. Dois Acórdãos do STJ, possivelmente entre outros consagraram este último entendimento e em 19/3/68 o nosso mais alto Tribunal lavrou um Assento que determinava expressamente que «os prédios rústicos expropriados para obras de urbanização ou abertura de grandes vias de comunicação beneficiam da mais-valia a que se referem o art.º 11.º da Lei n.º 2030.º, e o art.º 44.º do Dec. N.º 13 587, *mesmo que sejam totalmente absorvidos pelas obras ou melhoramentos projectados*».”

Os autores continuam a sua análise, mencionando até o estado da legislação brasileira relativamente a este assunto, que também consideramos relevante, ditando que “[s]obre se, nos casos de expropriação parcial, a valorização ou desvalorização do remanescente do prédio expropriado deve ou não influir no «quantum» da indemnização, não há consenso na doutrina e jurisprudência, apesar de copiosas. Sobre a questão dispõem, por um lado, o art.º 4.º do Dec. Lei 3365 que impõe a revenda das áreas contíguas às necessárias para a realização da obra pública que se valorizem extraordinariamente por força da sua execução; por outro lado, o art.º 27.º do mesmo diploma que determina ao Juiz a consideração da valorização ou desvalorização da área remanescente. Paralelamente à legislação sobre expropriações formou-se uma 3.ª corrente, com apoio constitucional, que é a da «contribuição da melhoria», ou seja, uma solução que assenta sobre um expediente de ordem tributária a que visa a recuperação do dispêndio exigido pela obra pública, no caso de, com a execução, resultarem valorizações palpáveis para propriedades particulares confinantes. Apesar de rudo, e reconhecendo as dificuldades de aplicação de tal sistema, o autor fica-se pela prescrição legal sobre o assunto – o já referido art.º 27.º do Dec. Lei n.º 3365, mas aceitando que a valorização do remanescente seja necessariamente deduzido quando se trate de uma vantagem imediata e específica criada pela obra nova. Quanto à desvalorização do remanescente, não há qualquer divergências: esta deve ser considerada na fixação final da indemnização”.⁸⁶

Estas considerações que, como já dito, não têm resposta consensual até aos dias de hoje, em muito dificultam a determinação do valor da justa indemnização. Se, do ponto de vista prático, o exercício da propriedade é posto em causa pela expropriação, também este prejuízo deve ser ressarcido. Se, pelo contrário, a separação da propriedade se torna um benefício para o expropriado, essa mesma vantagem deve ser considerada. A dificuldade reside, no fundo, na qualificação e quantificação destas vantagens ou desvantagens, de forma a deduzi-las ou acrescê-las, respetivamente, do valor final da indemnização por expropriação, mas algo, sem dúvida, é verdade – estas devem ser, sempre, tidas em conta.⁸⁷

⁸⁶ PAIS DE SOUSA, António, FERNANDES DA SILVA, Manuel Augusto, *Da Justa Indemnização nas Expropriações de Utilidade Pública*, Portugal Jurídico – Económico, Porto, Inova/Artes Gráficas – Porto, pp. 100 e 101.

⁸⁷ Deixamos a breve nota de que nos parece também justo que os lucros cessantes sofridos pelos particulares se devem referir à totalidade do rendimento do conjunto económico global das propriedades intervencionadas. O argumento e a lógica que tem vindo a ser apresentada de que, havendo uma devolução parcial dos terrenos aos proprietários expropriados, a indemnização não deve corresponder a um pagamento integral, ou seja, a partir do ano da devolução, não nos faz qualquer sentido, isto porque nos referimos a um conjunto económico. Tal implica, muitas vezes, e como já referimos, a impossibilidade de produzir sem o todo, i.e., apenas com uma parte – a devolvida. Relembramos que, ainda para mais, os proprietários expropriados, aquando da devolução dos terrenos, que, não raras vezes, careceram de cuidado e de produção regular durante largos anos, não se veem capazes de iniciar a produção imediatamente – problema agravado também pelo facto de não terem acesso à totalidade dos seus terrenos, quintas, ou outros.

b. Propostas de solução para os problemas práticos

Primeiramente, chamamos a atenção para o facto de a quantidade de dúvidas e dificuldades enunciadas é, na nossa opinião, demonstrativa da necessidade de atualização da legislação.

De seguida, convenhamos que, no ponto anterior, relativo às dificuldades na determinação do valor justo da indemnização, já demos a entender quais as nossas propostas para solucionar os problemas práticos que se apresentam. Assim, aproveitamos este segundo ponto apenas para assinalar todas as propostas já feitas e para sublinhar aquilo que nos parece ser necessário fazer para uma melhoria substancial do regime em análise.

Ora, o grande problema que se apresenta e que é comum a todas as dificuldades elencadas, é exatamente a falta de densificação do regime aplicável ao princípio da justa indemnização. As lacunas que se afiguram ou mesmo apenas os critérios que deviam ser especificados e não o são, criam impedimentos no funcionamento do normal procedimento da justiça e da Administração, danificando e retirando direitos aos proprietários alvos de processos de expropriação.

O legislador, ao escolher adotar conceitos ambíguos e indeterminados, mesmo em situações em que o contrário era exigido, concede uma liberdade enorme à Administração, correndo o risco dessa liberdade cair na desgraça da arbitrariedade.

Portanto, além das soluções concretas apresentadas, sublinhamos uma geral que, sendo posta em prática, tem uma capacidade substancial e particularmente relevante de melhoramento do sistema – a densificação legislativa, por forma a eliminar as lacunas existentes e selar os critérios já existentes, mas pouco desenvolvidos.

Obviamente, também para sustentar os direitos dos expropriados, é essencial que a Administração continue a primar pela desburocratização, bem como pela aplicação do princípio da simplificação legislativa. Estes princípios, no entanto, não podem significar um cheque em branco à Administração, que não tem regras e critérios suficientes pelos quais se reger no âmbito da justa indemnização na expropriação por utilidade pública.

IV. Estudos de Caso em Portugal

a. Análise do tipo emblemático de expropriação por utilidade pública em Portugal

O caso mais emblemático de expropriação por utilidade pública, tanto em Portugal, como noutros tantos países, é o da Reforma Agrária. Dizia DIMAS DE LACERDA que “[a] Constituição da República Portuguesa consagra em numerosas das suas disposições, princípios, orientações, directivas e normas que versam interesses do mundo rural que o legislador ordinário terá que respeitar, ao disciplinar as relações socio-económicas que se estabelecem com fundamento em bens directa ou indirectamente nele enraizados. Dentre esse numeroso conjunto de normas e princípios constitucionais destacam-se, pela sua excepcional importância no desenvolvimento do processo de transformação da sociedade portuguesa, os que a Constituição agrupa sob a epígrafe – Reforma Agrária – no Título IV, da Parte II”.

O autor afirma ainda que a reforma agrária “(...) resulta muito precisa e concretamente da Constituição”.⁸⁸

Começamos pela definição do conceito de reforma agrária, sendo que, sem este, será impossível compreender o âmbito geral da mesma.

Desta forma, a reforma agrária é um movimento de transformação caracterizado pela reorganização das estruturas agrárias de um determinado país, com o objetivo de promover e proporcionar a redistribuição das propriedades rurais. Este, por sua vez, tem como fim o alcance de um maior equilíbrio entre as diversas camadas sociais no que diz respeito ao acesso à propriedade de terra⁸⁹.

Como se pode imaginar, este processo não é, nem era em 1974, uma novidade, nem tampouco um produto das mentes dos governantes portugueses da época. Antes de nós, muitos outros países enveredaram por este caminho.

Destacamos, sem esgotar, obviamente, a lista de aderentes a esta prática, os Estados Unidos da América, o Japão, o Egito, a Bolívia, o México, a China, o Vietname e Cuba.

Nos dias de hoje, redimensiona-se a amplitude da reforma agrária, exigindo-se não só uma nova repartição das terras a favor de quem as trabalha directamente, mas também todo um conjunto de leis que confira ao trabalhador rural a possibilidade de aproveitar, de forma rentável e adequada, as suas parcelas. Este aproveitamento assentaria na melhoria das técnicas, através da mecanização, bem como o acompanhamento científico e metodológico (com o auxílio de engenheiros agrónomos e veterinários), melhorias sociais e de *habitat*, entre outras.

⁸⁸ DIMAS DE LACERDA, José Acácio, *A Constituição e o Direito Agrário*, 1ª ed., Lisboa, Diabril, 1977, pp. 11-12.

⁸⁹ Neste sentido, cfr. DE PÁDUA FERRAZ NOGUEIRA, Antonio, et al., *Aspetos Económicos, Jurídicos e Sociais da Reforma Agrária*, n.º 8, São Paulo, Sopral, 1989.

STEDILE oferece uma outra definição, na qual caracteriza a reforma agrária como “(...) um programa de governo que busca democratizar a propriedade da terra na sociedade e garantir o seu acesso, distribuindo-a a todos que a quiserem fazer produzir e dela usufruir”⁹⁰.

Pois, como sabemos, o mecanismo económico e social a que chamamos de reforma agrária foi também implementado e aplicado no nosso país. Com a queda do Estado Novo a 25 de abril de 1974, alteram-se as relações sociais e fundiárias nos distritos a sul do Tejo, onde imperava a grande propriedade.

As diferenças sociais e de acesso ao trabalho ou à posse da terra, que se agudizam gradualmente a partir da década de 1950 – mas que AFONSO DE BARROS identifica como um dos “(...) males de que há muito sofre a agricultura portuguesa”⁹¹ –, são o ponto de partida para as reivindicações dos trabalhadores rurais da zona do Alentejo. Aí, os grandes proprietários tinham a proteção e apoio legal do Estado Novo, que via neles a preservação de valores agrários e culturais tradicionais em Portugal.

Para se ter alguma noção da dimensão e força destas reivindicações, relembramos que o número de pessoas com trabalho permanente e assegurado era particularmente reduzido, tal como assim eram os que conseguiam ter alguma terra própria ou relativa independência económica e laboral.⁹²

Desta forma, os trabalhadores por conta de outrem representavam a esmagadora maioria da população. Além de uma situação particularmente instável por natureza das circunstâncias, estes recebiam misérias pelo seu trabalho, onde eram confrontados com péssimas condições que se traduziam, logicamente, em igualmente más condições de vida. A estes fatores acrescia o facto de a agricultura, nesta região, se caracterizar pela existência de épocas mortas, durante a estação do inverno.

Porém, nos anos 60, começam a aparecer, de forma mais sistemática, movimentos, circunscritos a algumas zonas alentejanas ou ribatejanas, de reivindicação do direito ao emprego, de melhores salários, horários justos e condições de trabalho mais favoráveis. Estes surgem por diversas vias, enveredando os trabalhadores por caminhos tão distintos como a greve ou a recusa ao trabalho sem acordo salarial.

⁹⁰ STEDILE, João Pedro, *Experiências Históricas de Reforma Agrária no Mundo*, I, 1ª ed., São Paulo, Expressão Popular, 2020, p. 17.

⁹¹ DE BARROS, Afonso, RIBEIRO MENDES, Fernando e MENDES, Guilherme, *A Reforma Agrária em Portugal – Das ocupações de terras à formação das novas unidades de produção*, Oeiras, Instituto Gulbenkian de Ciência – Centro de Estudos de Economia Agrária, 1979, p. 15.

⁹² Estes ficaram conhecidos como “seareiros”.

Ora, com a crise do latifúndio dos anos 60, verifica-se uma diminuição considerável da área de cultivo e dos apoios à cultura do trigo, decrescendo, conseqüentemente, a oferta de trabalho. Tal significou, por sua vez, um agravamento da situação dos trabalhadores rurais e suas famílias que, em última instância, foi uma das grandes causas do êxodo rural.

Com a queda do regime ditatorial, mais de 1 milhão de hectares são ocupados⁹³, entre março e novembro de 1975, e compõem-se cerca de quinhentas propriedades coletivas dirigidas por trabalhadores rurais – nasciam as famosas Unidades Coletivas de Produção (doravante UCPs).

Com apoios estatais, de sindicatos e partidos políticos, o movimento de reforma agrária ganha força e avança, apoiando-se unicamente nos trabalhadores rurais eventuais, anteriormente mais desfavorecidos. Esta situação, traduz-se inevitavelmente, no contexto de mudança em que se encontrava Portugal, em novas condições político-económicas das populações do sul.

Apesar de se terem verificado alguns avanços iniciais significativos, o futuro e a própria evolução do país revelaram-se desajustados das intenções primeiras da reforma agrária, esvaziando e, por vezes, inviabilizando até, os objetivos a que esta se propunha. Assim, nascem conflitos entre membros das UCPs e os seareiros e pequenos rendeiros que, a pouco e pouco, se tornam frequentes.

Mais, há que relembrar e salientar que os conhecimentos de gestão agrária e financeira dos trabalhadores das unidades coletivas eram fracos ou nulos. Tal levou a uma crescente marginalização dos pequenos e médios proprietários não aderentes à reforma agrária, bem como dos trabalhadores especializados e mais qualificados das cooperativas de produção que se afastam por razão do igualitarismo imposto no seu funcionamento.

Com esta conjuntura, desencadeia-se uma deriva paulatina das UCPs e a rutura das relações sociais e laborais da população rural. As alterações políticas do final da década de 70 precipitam uma morte anunciada das UCPs, tal era o seu descrédito e falta de apoio político e confiança popular. A oposição ao projeto da reforma agrária tende a generalizar-se no nosso país, desaparecendo mesmo como desígnio nacional ou como projeto político de importância estratégica.

Na década de 80, a reforma agrária, em Portugal, é já uma figura quase defunta, completamente desenquadrada dos objetivos da Política Agrícola Comum, ou PAC, a que o

⁹³ Neste sentido, MACEDO DOS SANTOS, Manuel, CRISÓSTOMO DOS SANTOS, Rui e FRANÇA PITÃO, José, *Reforma Agrária Anotada – Arrendamento Rural, Baldios*, Coimbra, Parâmetro, 1978.

país se submeteu após as negociações e entrada na Comunidade Económica Europeia (CEE)⁹⁴. Para além disto, assiste-se a uma devolução gradual da terra aos seus antigos proprietários, à reconversão agrícola das terras, à sua transformação em coutadas de caça, revestimento florestal ou áreas de criação de gado.

Independentemente da opinião que cada um nutre pela reforma agrária em si, este processo expropriativo teve graves problemas que persistem até aos dias de hoje, visto que, atualmente, até há ainda processos a decorrer sobre o mesmo.

O artigo 7.º, número 1 do Decreto-Lei n.º 199/88 afirma que as indemnizações definitivas pela expropriação ou nacionalização ao abrigo da legislação sobre reforma agrária serão fixadas com base no valor real e corrente desses bens e direitos, de modo a assegurar uma justa compensação pela privação dos mesmos bens e direitos, o que constitui princípio legal esclarecedor do significado do previsto no artigo 62.º, n.º 2 da CRP, erigindo-se como princípio inviolável.

Já o número 2 do mesmo artigo 7.º estatui que o valor atrás indicado deve referir-se à data da ocupação, nacionalização ou expropriação, consoante o ato que tenha ocorrido em primeiro lugar, ou seja, valores, agora, com mais de quarenta anos!

É, para nós, irremissivelmente inconstitucional qualquer processo hermenêutico que dê tal significado à dita norma, uma vez que indemnizar com valores “históricos” equivaleria, como já dissemos, a nada indemnizar – basta atender à desvalorização da moeda e à inflação para constatar a veracidade do que dizemos, para já não lembrar o atraso confesso da Administração –, o que vota tal norma a um inescapável juízo de inadmissibilidade constitucional.

A questão aqui é simples: parece-nos materialmente inconstitucional aplicar normas que entendem que a indemnização fixada com base em valores de há quarenta anos não deva ou tenha de ser atualizada para o correspondente valor no momento do pagamento.

Convenhamos que o legislador de 1977 nunca poderia ter previsto que o Estado demoraria mais de trinta anos a pagar as indemnizações, ou que o regime que se instituía teria que incluir uma compensação por este atraso inimaginável.

Efetivamente, tratando-se de indemnizar alguém passadas décadas sobre a data da verificação do facto lesivo (lícito ou ilícito, tanto importa), em particular tratando-se de indemnização por lucros cessantes, cabe necessariamente, ponderar três realidades diversas e inconfundíveis.

⁹⁴ Atual União Europeia (UE), desde o Tratado de Maastricht (1992).

A primeira terá que ver com o valor do lucro cessante à data em que o mesmo se verificou (valor base para os cálculos subsequentes). De seguida, referimos o valor desse lucro cessante, historicamente verificado, transportado para o seu equivalente à data do pagamento. Por fim, o valor que cabe atribuir ao beneficiário da indemnização pela mora no respetivo pagamento, a título de compensação pela espera na respetiva receção (i.e., a frutificação que a tais lucros cessantes corresponde como pena cível taxada para o atraso no respetivo pagamento).

Posto isto, e de acordo com os argumentos apresentados, afigura-se-nos impreterível a utilização de um coeficiente de correção monetária, cujo principal fator deve ser o ajuste proporcional dos valores das indemnizações aos da inflação, desde o pós-revolução de abril.

Assim, para nós, a reforma agrária não é apenas um exemplo fulcral do mau funcionamento que a legislação em vigor relativa à expropriação permite, mas é também prova viva dos problemas que tínhamos já apresentado em ponto anterior.

Olhando para a reforma agrária e, particularmente, para a história recente de Portugal com a mesma, seria de esperar que o legislador ordinário e a própria Administração tivessem já chegado à conclusão de que são necessárias mudanças estruturais de desenvolvimento e densificação do regime da expropriação por utilidade pública no ordenamento jurídico português, que permitam evitar hoje os erros de há quarenta anos atrás.

Conclusão

Neste nosso estudo, mergulhámos nas questões intrínsecas que trespassam a determinação da justa indenização na expropriação e, ao longo do mesmo, tornou-se para nós evidente que esse processo enfrenta uma série de barreiras e dificuldades, os quais podem comprometer o verdadeiro sentido e eficácia dessa mesma justa indenização dentro do instituto da expropriação por utilidade pública. Exatamente por isso, a análise destas questões revela a complexidade do processo expropriatório e a necessidade de um equilíbrio entre os interesses do Estado e os interesses dos proprietários afetados.

Sendo o nosso principal objetivo contribuir para a discussão doutrinária na expectativa de aprimorar os pressupostos teóricos e práticos da justa indenização na expropriação, partimos na enumeração dos diversos problemas que este apresenta. Assim, elencamos também agora, brevemente, os problemas identificados, bem como as conclusões a que chegámos relativamente a possíveis formas de resolução.

Começámos pelas dificuldades que se afiguram no decorrer do processo de avaliação do valor do imóvel, visto que este é regularmente influenciado por um grande número de fatores ao nível subjetivo e objetivo, considerando nós essencial: empregar sujeitos altamente qualificados, primar pela transparência e objetividade e aplicar um coeficiente de correção monetária, permitindo alcançar o valor mais aproximado da realidade.

Seguimos com a inegável diversidade de interesses dos vários proprietários, que em muito dificulta a aplicação de regras gerais. Será assim da maior importância ouvir os proprietários durante todo o processo expropriativo e levar em conta as suas preocupações e sugestões relativamente ao mesmo.

Decidimos também mencionar a indeterminação e ambiguidade dos conceitos e critérios utilizados na legislação sobre a expropriação, o quão pouco orientadores são tanto para a entidade expropriantes, como para os expropriados. Ora, dado isto, consideramos premente a definição dos critérios, tornando-os mais coesos e desenvolvidos, de forma a não causar divergências de interpretação.

A não inclusão de danos não patrimoniais como critério essencial de determinação da justa indenização é, para nós, uma das maiores falhas que a legislação em vigor apresenta e, por isso mesmo, vemos como verdadeiramente necessária uma revisão do quadro jurídico, para que estes sejam uma das matérias avaliadas – caso contrário, como acontece atualmente, o legislador e a Administração estão, em todas as instâncias, a falhar na determinação do valor justo da indenização.

Tal como em outros casos que em nada têm que ver com a expropriação, também aqui vemos uma complexidade e morosidade desnecessárias dos procedimentos de contestação e de recurso que só se resolvem com a simplificação dos mesmos, através de uma maior acessibilidade, transparência e desburocratização, bem como através da criação de programas de assistência jurídica gratuita que auxiliem os expropriados a navegar estas instâncias.

Outro aspecto que nos causou alguma estupefação foi a minimalidade e fraqueza dos estudos respeitantes à avaliação dos possíveis futuros impactos dos projetos de expropriação. Esta deficiência tem a possibilidade de causar sérios danos e de esventrar as proteções legais conferidas aos expropriados, sendo assim forçoso reforçá-las ou, pelo menos, densificar e clarificar as já existentes.

Há também, na nossa opinião, uma falha na não inclusão da habitação nos estudos de evolução do índice de preços no consumidor que prejudica seriamente o expropriado, sendo pois impreterível que esta exceção seja levantada.

Também a não transposição da indicação do dever de pagamento da indemnização em tempo útil nos parece uma grave falha do legislador. Por muito que limite de alguma forma a atuação da Administração, o estabelecimento de um prazo razoável e concreto para o pagamento da indemnização é garante essencial dos direitos do proprietário expropriado.

Outro dos problemas que encontramos tem que ver com a aplicação do método de cálculo por referência à construção que seria possível efetuar no imóvel a expropriar apenas quando não é possível utilizar o método de comparação. Na nossa visão, não faz sentido preferir uma e preterir a outra, pois a regra geral devia ser pela utilização de ambos os métodos, apenas não se verificando esta simbiose quando não seja possível aplicar um dos dois. Mais, o proprietário deverá ser sempre ressarcido por qualquer esforço que tenha já iniciado para construção no imóvel a expropriar.

O legislador incorreu numa outra lacuna na questão de saber se a Administração pode ou não destinar os bens expropriados a fins de utilidade pública diferentes dos anunciados originalmente. Concluimos que sim, mas deve o legislador selar esta lacuna, respondendo à dúvida. Caso o faça pela positiva, como entendemos, mais uma vez, que deve ser feito, deve-se clarificar também que uma reavaliação e, possivelmente, uma renegociação do valor da indemnização aquando da alteração das circunstâncias é imprescindível.

Numa situação mais específica, pois não abarca um grande número de bens, verificámos uma falta de clarificação sobre a possibilidade e capacidade edificativa em terrenos inseridos na RAN ou na REN. Em virtude disto, mais uma vez, deve o legislador dar resposta,

de forma a que tanto a Administração, como os expropriados possam ter expectativas legais asseguradas e protegidas.

Uma ideia que nos custou conceber e perceber mas que, ainda assim, não deixa de ser uma realidade é a possibilidade de erro ou dano por parte da Administração, de forma propositada ou não, na categorização dos terrenos. A solução ideal para garantir a idoneidade afigura-se, para nós, com a inclusão de uma terceira parte, não interessada, no processo de categorização. Pensamos também que, de forma a dificultar tentativas de dano maliciosas, a atribuição de categoria diversa deve ser impossibilitada após a expropriação, salvo se a Administração iniciar obras de modificação estruturais que o confirmem.

Por último, mas não menos importante, falámos sobre as dificuldades ou desigualdades que surgem como consequência natural das expropriações parciais, que podem colocar em causa o exercício da atividade plena da propriedade ou, por outro lado, atribuir ao expropriado um benefício que vai além do expectável ou razoável. Portanto, entendemos que quaisquer vantagens ou desvantagens resultantes de expropriação parcial devem ser consideradas para o valor final da indemnização por expropriação.

Assim, conseguimos reduzir ou resumir as nossas soluções a uma só, que acaba por ser uma conclusão lógica da maior falha na qual o legislador incorreu: todos estes problemas e dificuldades seriam facilmente reduzidos ou eliminados até, se o legislador ordinário densificasse a legislação aplicável à expropriação por utilidade pública e, conseqüentemente, à justa indemnização, pois muitas das dúvidas que ressaltam têm de ver, pura e simplesmente, com indefinição. Ainda que propositada para açambarcar o maior número de casos da vida corrente, não pode o legislador deixar que essa essencialidade se sobreponha à necessidade de resposta e proteção dos direitos dos proprietários, que ficam a perder – mas também a Administração fica mais pobre por não ter as orientações necessárias para a prossecução dos seus fins.

Em última análise, sublinhamos mais uma vez que a garantia da justa indemnização na expropriação por utilidade pública é essencial para a legitimidade e eficácia deste instituto jurídico. Ao promover uma conciliação dos interesses do Estado e dos proprietários afetados, contribuimos não apenas para a segurança jurídica e para o desenvolvimento urbano sustentável, mas também para a promoção da justiça social e dos valores do Estado de Direito. Assim, cabe aos legisladores, juristas e demais atores envolvidos no processo expropriatório, trabalhar em conjunto para aprimorar o sistema vigente e assegurar uma indemnização verdadeiramente justa.

Bibliografia

ALVES CORREIA, Fernando, *A Jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre Expropriações por Utilidade Pública e o Código das Expropriações de 1999*, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, RLJ, 132.º

ALVES CORREIA, Fernando, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, 4.ª ed., Coimbra, Almedina, 2008

ALVES CORREIA, Fernando, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 1989

CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, 2.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1947

CALVÃO, Francisco, JORGE SILVA, Fernando, *Código das Expropriações – Anotações Adaptadas ao Novo Código de Processo Civil*, 1.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2013

CAPITÃO, Gonçalo, “Expropriações por utilidade pública”, in *Legislação Fundamental de Direito do Urbanismo*, Vol. I, Lisboa, 1994

CAPITÃO, Gonçalo, *Expropriação e Ambiente*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora, 2004

CARVALHO, Raquel, *Introdução ao Direito do Urbanismo*, 1.ª ed., Porto, Universidade Católica Editora, 2017

DE BARROS, Afonso, RIBEIRO MENDES, Fernando e MENDES, Guilherme, *A Reforma Agrária em Portugal – Das ocupações de terras à formação das novas unidades de produção*, Oeiras, Instituto Gulbenkian de Ciência – Centro de Estudos de Economia Agrária, 1979

DE PÁDUA FERRAZ NOGUEIRA, Antonio, et al., *Aspetos Económicos, Jurídicos e Sociais da Reforma Agrária*, n.º 8, São Paulo, Sopral, 1989

DIMAS DE LACERDA, José Acácio, *A Constituição e o Direito Agrário*, 1ª ed., Lisboa, Diabril, 1977

ESTEVES DE OLIVEIRA, Mário, COSTA GONÇALVES, Pedro, e PACHECO DE AMORIM, João, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, Vol. I, Coimbra, Almedina, 1993

FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Direito do Urbanismo (Sumários)*, Lisboa, 1992

GOMES CANOTILHO, J.J., MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2007

GOMES CANOTILHO, J.J., MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2ª ed. revista e ampliada, Vol. I, Lisboa, UCP Editora, 2018

MACEDO DOS SANTOS, Manuel, CRISÓSTOMO DOS SANTOS, Rui e FRANÇA PITÃO, José, *Reforma Agrária Anotada – Arrendamento Rural, Baldios*, Coimbra, Parâmetro, 1978

MIRANDA, Jorge, MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra, Coimbra Editora, 2005

OLIVEIRA ASCENSÃO, José de, *Reforma Agrária e Expropriação por Utilidade Pública – Parecer do Professor Doutor Oliveira Ascensão*

PACHECO, Ana Isabel, ALVAREZ BARBOSA, Luís, *Código das Expropriações – Anotado e Comentado*, Coimbra, Almedina, 2022

PAIS DE SOUSA, António, FERNANDES DA SILVA, Manuel Augusto, *Da Justa Indemnização nas Expropriações de Utilidade Pública*, Portugal Jurídico – Económico, Porto, Inova/Artes Gráficas – Porto

PORTAL MADEIRA, Bernardo, *A Indemnização nas Expropriações por Utilidade Pública*, 4.ª ed., Porto, Librum Editora, 2018

REIS NOVAIS, Jorge, *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, 3.^a ed., Lisboa, AAFDL Editora, 2021

REIS NOVAIS, Jorge, *Princípios Estruturantes de Estado de Direito*, Coimbra, Almedina, 2019

STEDILE, João Pedro, *Experiências Históricas de Reforma Agrária no Mundo*, I, 1.^a ed., São Paulo, Expressão Popular, 2020

VICENTE, Carla, *A Urgência na Expropriação – Algumas questões*, 2.^a ed., revista e atualizada, Lisboa, AAFDL Editora, 2008

Índice de Jurisprudência

Acórdão n.º 341/86 do TC (disponível em www.tribunalconstitucional.pt)

Acórdão n.º 131/88 do TC (disponível em www.tribunalconstitucional.pt)

Acórdão n.º 381/89 do TC (disponível em www.tribunalconstitucional.pt)

Acórdão n.º 52/90 do TC (disponível em www.tribunalconstitucional.pt)

Acórdão n.º 210/93 do TC (disponível em www.tribunalconstitucional.pt)

Acórdão n.º 314/95 do TC (disponível em www.tribunalconstitucional.pt)

Acórdão n.º 452/95 do TC (disponível em www.tribunalconstitucional.pt)

Acórdão n.º 347/2003 do TC (disponível em www.tribunalconstitucional.pt)

Acórdão n.º 114/2005 do TC (disponível em www.tribunalconstitucional.pt)

Kelo v. City of New London, 545 U.S. 469 de 2005 (disponível em www.supreme.justia.com)

Acórdão do STJ de 31/01/2012, proc. 5253/04.2TBVNG.P1.S1. (disponível em www.dgsi.pt)

Acórdão do STJ de 23/02/2021, proc. 1052/09.3TBAMD-C.L1.S1. (disponível em www.dgsi.pt)

Acórdão do STA de 30/01/2002, proc. 046594 (disponível em www.dgsi.pt)

Acórdão do STA de 10/03/2004, proc. 0383/03 (disponível em www.dgsi.pt)

Acórdão n.º 2139/09.8TBVIS.C1 do TRC, de 30/05/2006 (Consultado em www.dgsi.pt)

Acórdão n.º 2313/04.3TBCLD.L1-6 do TRL, de 08/10/2009 (disponível em www.dgsi.pt)

Acórdão n.º 290/2002.E3 do TRE, de 22/11/2012 (disponível em www.dgsi.pt)

Acórdão n.º 16735/15.0T8LSB.C1 do TRC, de 26/09/2017 (disponível em www.dgsi.pt)

Acórdão n.º 216/22.9T8ACNF.C1 do TRC, de 02/05/2023 (disponível em www.dgsi.pt)

Índice

<i>Resumo</i>	3
<i>Abstract</i>	3
<i>Palavras-Chave</i>	3
<i>Introdução</i>	4
I. Enquadramento Jurídico da Expropriação por Utilidade Pública em Portugal	6
a. Conceito	6
b. Legislação Aplicável	7
c. Princípios e Pressupostos	9
d. Competência na expropriação	12
i. Competência legislativa	12
ii. Competência para expropriar	12
II. Justa Indemnização na Expropriação por Utilidade Pública	13
a. Conceito e fundamento legal	13
b. Critérios para a determinação do valor indemnizatório	18
c. Princípios orientadores da justa indemnização	35
III. Problemas práticos na determinação da Justa Indemnização	37
a. Dificuldades na determinação do valor justo da indemnização	37
b. Propostas de solução para os problemas práticos	51
IV. Estudos de Caso em Portugal	51
a. Análise do tipo emblemático de expropriação por utilidade pública em Portugal	51
<i>Conclusão</i>	57
<i>Bibliografia</i>	60
<i>Índice de Jurisprudência</i>	63