

# SEMINÁRIO SOBRE EXPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA

## UNIVERSIDADE DE COIMBRA E UNIVERSIDADE DE MACAU

### — COMENTÁRIO FINAL —

José Eduardo Figueiredo Dias

*Director Interino, Centro de Estudos Jurídicos da Faculdade de Direito, Universidade de Macau*

Foi para mim uma honra e um orgulho tecer algumas considerações, necessariamente breves e inevitavelmente lacunosas, sobre as magníficas intervenções proferidas neste “Seminário sobre Expropriação por Utilidade Pública”, que teve lugar no Novo Campus da Universidade de Macau. O Seminário consubstancia o resultado de um acordo de cooperação celebrado entre a Faculdade de Direito da Universidade de Macau e a Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, corporizado, entre outras iniciativas, na organização de um seminário anual entre as duas faculdades, a ser realizado alternadamente em Macau e em Coimbra.

Esta circunstância determina que, tanto em termos institucionais como pessoais, eu me sinta em posição privilegiada para participar neste evento que o Centro de Estudos Jurídicos organizou, dada a estreiteza das minhas ligações a ambas as instituições. Toda a minha formação como jurista – licenciatura, mestrado e doutoramento – decorreu na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, onde tenho sido docente desde a data em que me licenciiei, no início da década de noventa do século passado. Por outro lado, desde Agosto de 2013 que sou Professor Auxiliar na Faculdade de Direito da Universidade de Macau, desempenhando as funções de Director Interino do respectivo Centro de Estudos Jurídicos no momento em que decorre este Seminário.

Também os laços que me ligam aos oradores são fortes, tanto do ponto de vista pessoal como profissional: o Prof. Doutor Tong Io Cheng, subdirector da Faculdade de Direito da Universidade de Macau, foi em parte responsável pela minha vinda para Macau, tendo vindo a manter com ele uma relação de estreita proximidade, em particular desde que sou Director Interino do Centro de Estudos Jurídicos; sou também colega nesta Faculdade do Prof. Dr. Duarte



Santos, uns bons anos depois de ele ter sido meu aluno em Coimbra; a Prof<sup>ª</sup>. Doutora Fernanda Paula Oliveira e o Professor Doutor Licínio Lopes Martins foram durante muitos anos meus colegas na Faculdade de Direito de Coimbra, tanto enquanto estudantes, durante a licenciatura, como na actividade docente, todos fazendo parte da secção de Ciências Jurídico-Políticas dessa Faculdade. A todos os intervenientes me unem laços de amizade, para além da consideração científica e académica que por eles tenho.

Não foi, no entanto, necessário apelar a esses laços pessoais para poder testemunhar, sem qualquer espécie de dúvida, a elevada qualidade das intervenções que aqui ouvimos neste final de tarde e princípio de noite.

Em primeiro lugar, na intervenção escrita enviada pelo Doutor Licínio Lopes Martins, na qual foi abordado o regime português sobre o procedimento de expropriação por utilidade pública e as suas modificações mais recentes, centrando a sua análise no Código das Expropriações de Portugal.

A discussão de quais as entidades expropriantes em Portugal revelou-se de grande interesse, uma vez que dantes era apenas o Estado, mas agora tal posição pode ser assumida pelas autarquias locais, pelas regiões autónomas e até pelas empresas públicas, em casos específicos.

As modificações são igualmente notáveis em relação aos bens que podem ser expropriados: dantes apenas bens imóveis, agora também diversos bens móveis, em especial bens culturais.

O estudo do Doutor Licínio Lopes Martins desenvolveu-se em particular a propósito dos procedimentos expropriativos no direito português, focando a divisão de competências entre a Administração e os tribunais e os procedimentos administrativos de expropriação, variando em função da urgência da expropriação (normal, urgente e urgentíssima). A possibilidade de aquisição por via do direito privado releva enquanto reflexo do crescente imbricamento entre direito público e direito privado. Os diversos trâmites e requisitos legais do procedimento de expropriação são detalhados, complexos e exigentes.

Como tal, o procedimento de expropriação assume-se como um excelente *caso de estudo de procedimento administrativo*, em face da importância da tramitação, da sequência racional de actos que se entrelaçam no procedimento (permitindo identificar a fase preparatória, a fase constitutiva e a fase integrativa da eficácia, na concepção teórica proposta por Rogério Soares), do seu sentido, da sua função e da participação dos particulares.

Este estudo focaliza-se, ainda, na colaboração entre a Administração e os particulares, nos princípios da boa-fé, na participação e numa série de tendências (princípios gerais) da actividade administrativa, também previstos no Código de Procedimento Administrativo de Macau.

Foram mencionadas algumas das inovações previstas no Projecto de

Revisão do Código de Expropriações português, no qual se nota, entre outras tendências, a redução da complexidade (pelo menos da variedade) procedimental, bem como a valorização da negociação por via do direito privado, reforçando-se o papel deste direito na prática administrativa.

A segunda intervenção, proferida pela Doutora Fernanda Paula Oliveira, foi dedicada ao instrumento de expropriação por utilidade pública no quadro do ordenamento do território em Portugal.

O tema mais forte dos aqui tratados foi o da ligação entre o instrumento expropriativo, por um lado, e os instrumentos de ordenamento do território e de gestão urbanística, por outro – e a imperiosa necessidade de os conjugar e articular. A relação da expropriação com a gestão urbanística programada foi, a este nível, realçada de forma particular.

Na verdade, segundo a oradora, a expropriação configura um importante instrumento de gestão urbanística, uma vez que a existência de planos não se mostra suficiente. É certo que, no momento presente, a gestão urbanística passa essencialmente pela execução dos planos, mas tal não basta. A realidade portuguesa demonstra que a gestão urbanística não melhorou com os planos, uma vez que ela continua a ser essencialmente casuística.

O que se revela uma importante lição para Macau, no futuro próximo: os planos não bastam, sendo necessária uma gestão urbanística pró-activa, em que a expropriação pode assumir um papel de destaque, embora este instrumento pressuponha uma disponibilidade financeira que em Portugal tantas vezes falta.

Entre muitas outras matérias versadas, foi ainda abordada e esclarecida a distinção entre a expropriação em sentido clássico e a expropriação pelo sacrifício.

O Seminário foi, em seguida, dedicado ao exame da situação na Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), tendo falado em primeiro lugar o Doutor Tong Io Cheng, numa intervenção sobre a solução pré-escrita da lei de planeamento urbanístico e o problema da expropriação.

Esta comunicação centrou-se na perspectiva do legislador, no caso do orador muito enriquecida pelo facto de se tratar simultaneamente de um membro da Assembleia Legislativa (e, como tal, legislador) e de um docente e investigador universitário, com muita obra neste domínio.

A análise crítica de algumas normas da Lei do Planeamento Urbanístico da Região Administrativa Especial de Macau (Lei n.º 12 /2013) revelou-se bastante pertinente, por exemplo quando foi perspectivado o eventual sacrifício do interesse particular em favor do interesse público e, em termos mais gerais, da posição assumida pelo legislador e da necessidade de um plano urbanístico para a RAEM.

A audiência foi informada de parte da discussão travada durante o processo legislativo, no qual uma das questões mais controversas foi a de saber se só o direito de propriedade deveria ser susceptível de indemnização ou se tal possibilidade



também se deveria estender a outros direitos reais.

Outros temas abordados nesta intervenção foram os da qualificação do plano como acto administrativo, para efeitos do cálculo da indemnização; o da natureza dualista do plano urbanístico; a substituição, no futuro, das plantas de alinhamento oficial por plantas de condições urbanísticas.

A finalizar enfatizou-se que em Macau nunca houve processos de expropriação, também devido à preocupação “política” de poder haver inflação na indemnização do particular. Todavia, segundo os princípios da lei e os princípios gerais de direito, não se pode negar a possibilidade de indemnização.

Por último, o Dr. Duarte Santos debruçou-se sobre a expropriação por utilidade pública na Lei de Terras da RAEM (Lei n.º 10/2013), numa perspectiva bastante mais prática, salientando que, segundo esse prisma, se nota que em Macau não ocorrem expropriações em sentido tradicional, havendo todavia as chamadas “expropriações pelo sacrifício”.

O orador fez uma ligação à Lei Básica e ao pano de fundo da economia privada, em especial à protecção do direito de propriedade privada, submetendo as soluções da Lei de Terras ao “crivo” da Lei Básica da RAEM.

Procurando reforçar a abordagem prática a que se propôs, o palestrante apresentou uma série de problemas desta natureza suscitados pela Lei de Terras, desde logo a impossibilidade de tornar operativo o conceito de “justa indemnização” – conceito fundamental no tema em discussão neste seminário mas ao qual não parece ser possível dar exequibilidade, em termos concretos, na realidade de Macau.

Esta questão adensa as dúvidas existentes em Macau e salientadas nesta comunicação quanto à natureza do acto de expropriação e às enormes dificuldades em o tornar compreensível na ordem jurídica da RAEM.

Foi ainda objecto de discussão a importância das servidões administrativas.

No final do Seminário e no momento de fazer uma reflexão de conjunto sobre as magníficas comunicações apresentadas, pensamos ser imprescindível chamar a atenção para algumas das traves mestras da discussão aqui travada, em função de problemas comuns que foram sendo abordados:

- Logo à partida, a enorme importância do instituto da *indemnização de sacrifício* nestas matérias, conforme foi evidenciado nas intervenções de Fernanda Paula Oliveira, de Tong Io Cheng e de Duarte Santos;

- As dificuldades em modificar ou “mexer” em situações jurídicas pré-constituídas, isto é, em levar a cabo regulações com efeitos retroactivos: neste âmbito estiveram subjacentes os princípios da certeza jurídica e da protecção da confiança, bases fundamentais do princípio do Estado de Direito;

- A ligação entre o regime das terras, do ordenamento do território, do urbanismo e o instrumento de expropriação por utilidade pública;

- Do debate que se seguiu às intervenções e em especial da intervenção de Fernanda Paula Oliveira resultou uma outra expressiva conclusão: a de que os planos não são a panaceia dos problemas urbanísticos, sendo a ideia de programação decisiva.

Outro aspecto que me permiti concluir das quatro intervenções proferidas e do debate a propósito delas suscitado prende-se com as diferenças e as semelhanças entre o direito da Região Administrativa Especial de Macau e de Portugal, aquilo que aproxima e afasta as duas ordens jurídicas e as decisões jurídicas concretas. Análise comparativa enriquecida pela intervenção de Tong Io Cheng, que estabeleceu o paralelo entre a situação da RAEM e a da China continental.

Quanto às diferenças, em termos muito prosaicos, em Macau há meios financeiros, meios de que Portugal tantas vezes carece; quanto aos instrumentos jurídicos, em Portugal há planos, na RAEM não há (ainda) planos, em Portugal há expropriações, em Macau não há expropriações no sentido tradicional, mas apenas “expropriações de sacrifício”.

No que às semelhanças se refere, elas concretizam-se na importância prática do instituto da expropriação de sacrifício; na necessidade de articular estas matérias com o direito e os regimes do registo predial; na diferença ou grande distância que por vezes se faz sentir entre a “*law in the books*” e a “*law in action*”.

Resultaram bem sublinhadas as semelhanças ao nível do procedimento administrativo e do próprio direito administrativo. Em especial da intervenção de Licínio Lopes Martins e do excelente caso de estudo de procedimento administrativo que nos apresentou releva a importância e o paralelismo da tramitação procedimental, isto é, da sequência racional de actos que se articulam no procedimento, do seu sentido e da sua função; o papel da colaboração entre Administração e os particulares, da boa-fé, da participação dos cidadãos e suas associações e de uma série de princípios gerais da actividade administrativa, também previstos no Código de Procedimento Administrativo de Macau.

A terminar, diríamos que infelizmente se faz notar um “pano de fundo” algo semelhante: o *caos urbanístico* associado tanto à realidade portuguesa como à da RAEM. O que nos leva a questionar sobre o papel que não parece estar a ser dado ao *desenvolvimento sustentável das cidades*, nem num lugar, nem noutra. Tal reveste-se de enorme gravidade, devendo ter-se presente, nesta sede, que as Nações Unidas escolheram a década 2005-2015 como a da consagração universal do carácter estratégico do desenvolvimento sustentável, na sequência de um programa específico denominado “Habitat”, cuja existência remonta há cerca de

40 anos<sup>1</sup>. Neste âmbito, o “UN-Habitat 3”, a começar em 2016<sup>2</sup>, intitula-se “*Time to Think Urban*”, estando sistematizado em 7 áreas específicas, uma das quais é dedicada às questões da legislação urbanística, território e governança (“*urban legislation, land and governance*”). Parece-nos pertinente fazer esta referência – com todas as implicações que este Programa das Nações Unidas acarreta – como forma de concluir o comentário final ao magnífico Seminário sobre Expropriação por Utilidade Pública a que tivemos o privilégio de assistir, nas novíssimas instalações do Novo Campus da Universidade de Macau, Seminário realizado como concretização do acordo de cooperação entre a Faculdade de Direito da Universidade de Macau e a Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

- 
- 1 Em 1 de Janeiro de 1975 a Assembleia Geral das Nações Unidas criou a *United Nations Habitat and Human Settlements Foundation* (UNHHSF), o primeiro organismo oficial da ONU dedicado à urbanização, com a finalidade de dar assistência aos programas nacionais relativos aos povoados urbanos através da prestação de capital e de assistência técnica, especialmente em países em desenvolvimento. A primeira Conferência das Nações Unidas a reconhecer plenamente os desafios da urbanização teve lugar em Vancouver (Canadá), em 1976 – o Habitat I.
  - 2 O “UN-Habitat 3” ou “Habitat III” é a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, que terá lugar em 2016, na sequência da Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas n.º 66/207. Constituirá uma das primeiras conferências globais a ter lugar depois da Agenda de Desenvolvimento pós-2015.

