

O PROCEDIMENTO DE EXPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA NO CÓDIGO DAS EXPROPRIAÇÕES DE PORTUGAL*

Licínio Lopes Martins

Professor Auxiliar, Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Portugal

1. Intróito: entidades expropriantes e bens objecto de expropriação

Em Portugal, as expropriações por utilidade pública encontram-se disciplinadas no Código das Expropriações, aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro¹. Entretanto foi já apresentado, pelo Governo de Portugal, um novo Código das Expropriações, mas que ainda não se encontra publicado. Especificamente sobre o procedimento expropriativo, o novo Código vem introduzir alterações profundas, às quais dedicaremos algumas palavras na parte final deste texto.

No Código ainda vigente, o artigo 1.º fornece uma habilitação legal genérica para a Administração expropriar bens dos particulares, ao estabelecer que os “bens imóveis e os direitos a eles inerentes podem ser expropriados por causa de utilidade pública compreendida nas atribuições, fins ou objecto da entidade expropriante, mediante o pagamento contemporâneo de uma justa indemnização”, a determinar ou calcular nos termos e segundo os critérios estabelecidos no mesmo Código.

Contudo, nem todas as entidades públicas estão legalmente habilitadas para praticar actos expropriativos, isto é, actos que implicam a transferência definitiva de um bem de um particular (o expropriado) para uma entidade expropriante. A título geral, só o Estado goza de poderes expropriativos, isto é do poder de declarar a utilidade pública da expropriação de bens dos particulares. As autarquias locais - e nestas apenas os municípios - só dispõem de competência para a declaração de utilidade pública de expropriações, exclusivamente para efeitos de concretização de planos de urbanização ou de

* Dada a impossibilidade da presença do autor, a comunicação foi apresentada pelo Prof. José Eduardo Figueiredo Dias.

1 Na redacção que lhe foi dada, por último, pela Lei n.º 56/2008, de 4 de Setembro.

planos de pormenor eficazes, cabendo tal poder às respectivas assembleias municipais (artigo 14.º, n.º 2, do Código das Expropriações). Por sua vez, nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira a competência dos respectivos Governos Regionais para declarar a utilidade pública da expropriação de bens é naturalmente limitada a cada um dos territórios regionais (artigo 90.º n.º 1, do Código das Expropriações).

Designadamente a partir da década de 90 do Século XX, o legislador, através de leis avulsas, tem vindo a alargar o leque de entidades que gozam de poderes expropriativos. Assim sucede com as empresas públicas - isto é, as empresas integradas no sector empresarial do Estado -, mas só quando a lei ou o contrato de concessão celebrado entre o Estado e a empresa expressamente lhe conceda tal poder. É o que se determina no artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de Outubro, que estabelece os princípios e regras aplicáveis ao sector público empresarial, incluindo as bases gerais do estatuto das empresas públicas. Aí se dispõe que “Poderão as empresas públicas exercer poderes e prerrogativas de autoridade de que goza o Estado, designadamente quanto a ... *Expropriação por utilidade pública*” (alínea a) do n.º 1).

Constituem ainda exemplo paradigmático as Sociedades de Reabilitação Urbana, cujo Decreto-Lei constitutivo – o Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio – lhes concedia o poder de procederem às expropriações dos imóveis ou fracções a reabilitar nos termos do Código das Expropriações. O âmbito deste poder abrangia também a faculdade de praticar o acto de declaração de utilidade pública. Este diploma viria a ser revogado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 32/2012, de 14 de Agosto, que estabelece o regime jurídico da reabilitação urbana em áreas de reabilitação urbana. Nele se determina que as sociedades de reabilitação urbana passam a ter apenas competências para a prática do acto administrativo que individualize os bens a expropriar – isto é, a competência para a prática do acto de declaração de utilidade pública da expropriação quando o município respectivo lhes tiver delegado o poder de expropriação.

Quanto aos bens que podem ser expropriados, apesar de os imóveis constituírem o objecto historicamente privilegiado dos actos expropriativos, desde há alguns anos o legislador tem vindo a admitir a expropriação de diversos bens móveis. O próprio Código das Expropriações, no artigo 91.º, refere-se à expropriação de bens móveis, remetendo para leis avulsas ou especiais a respectiva disciplina. Potencialmente, qualquer bem móvel de natureza material pode ser objecto de expropriação, desde que a lei o preveja, como, p. ex., tesouros, arquivos ou documentos de valor histórico ou artístico, direitos patrimoniais de autor, participações sociais, etc. Neste âmbito, a Lei n.º 13/85, de 6 de Julho, que definia o regime do património cultural português,

revogada pela Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro, já estabelecia o seguinte, no seu artigo 16.º:

“1 - Quando, por responsabilidade do respectivo proprietário, demonstrada por omissão ou acção grave do mesmo, se corra o risco de degradação dos bens culturais móveis ou imóveis classificados ou em vias de classificação, o Ministro da Cultura pode, ouvindo o respectivo proprietário e os órgãos consultivos competentes, promover a expropriação dos bens referidos.

2 - As autarquias podem, em condições idênticas, promover a expropriação dos bens móveis ou imóveis classificados, desde que o IPPC dê parecer favorável”.

Por sua vez, a Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro, que estabelece as bases da política e do regime de protecção e valorização do património cultural, estabelece no artigo 59.º, n.º 2, que são aplicáveis, com as necessárias adaptações, à expropriação de bens móveis classificados, ou em vias de classificação, as disposições que regulam a expropriação de bens imóveis classificados como património cultural.

Significa isto que os bens culturais móveis podem ser objecto de expropriação, podendo consistir em espécies artísticas, etnográficas, científicas e técnicas, bem como espécies arqueológicas, arquivísticas, audiovisuais, bibliográficas, fotográficas, fonográficas e ainda quaisquer outras que venham a ser consideradas pela legislação que desenvolva o regime daquela Lei (isto é, a Lei n.º 107/2001). Também a Lei n.º 47/2004, de 19 de Agosto, que aprova a Lei-Quadro dos Museus, se refere à expropriação de bens culturais móveis.

2. Os procedimentos expropriativos no Código das Expropriações

Ao falar em procedimento expropriativo pretende-se responder à seguinte questão: para que uma expropriação seja constitucional e legalmente legítima em que termos deve processar-se essa expropriação? Numa palavra, como se expropriam bens dos particulares em Portugal?

Numa primeira distinção, convirá esclarecer que o procedimento da expropriação por utilidade pública é estruturalmente subdividido em dois grandes momentos:

- Um momento necessário, concretizado num procedimento administrativo, que consiste no conjunto de actos que gravitam em torno do acto de declaração da utilidade pública;

- Um momento eventual e subsequente àquele, que se concretiza num processo judicial, que abrange os actos relacionados com a discussão litigiosa do valor da indemnização, da competência dos tribunais comuns. Este segundo momento só existirá caso não seja possível a obtenção de um acordo sobre

o valor da justa indemnização ou caso o expropriado não aceite o valor indemnizatório fixado pelos árbitros, cuja constituição deve ser promovida pela entidade expropriante (três árbitros, podendo o expropriado indicar um perito). A este propósito, refira-se que no Projecto de Revisão do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e do Código de Processo nos Tribunais Administrativos a competência para decidir os litígios quanto à fixação da justa indemnização passará para os Tribunais Administrativos.

Situando-nos apenas no primeiro grande momento, isto é, no âmbito do procedimento administrativo, convirá adiantar que o Código das Expropriações contempla não apenas um, mas três tipos de procedimentos expropriativos, ou seja:

- O procedimento normal/geral de expropriação;
- O procedimento urgente de expropriação (a designada expropriação urgente)
- O procedimento urgentíssimo de expropriação (a designada expropriação urgentíssima)

2.1. O pré-procedimento expropriativo

Antes do procedimento administrativo expropriativo propriamente dito, existe uma fase que a doutrina costuma designar por pré-procedimento expropriativo, que é constituída por um conjunto de actos promovidos pela entidade que pretende beneficiar da expropriação e que antecedem o início daquele. No essencial, trata-se de um conjunto de actos cuja prática é necessária com vista a adquirir o bem pela via do direito privado.

Este pré-procedimento administrativo concretiza e é imposto pelo princípio constitucional da proporcionalidade da expropriação, na vertente de princípio da necessidade da expropriação, que consta do artigo 11.º, n.º 1, do Código das Expropriações, nos seguintes termos: *“A entidade expropriante, antes de requerer a declaração de utilidade pública, deve diligenciar no sentido de adquirir os bens por via do direito privado...”*.

2.1.1. As fases do pré-procedimento administrativo

Segundo o regime do Código das Expropriações é possível analisar ou destacar algumas fases essenciais do designado pré-procedimento administrativo.

Concretiza-se ele nos seguintes passos:

i) A resolução de requerer a declaração de utilidade pública (artigo 10.º do Código)

Significa isto que o procedimento pré-expropriativo inicia-se com a resolução de requerer a utilidade pública, cuja elaboração cabe à entidade

beneficiária da expropriação.

ii) Requisitos a que deve obedecer a resolução de requerer a utilidade pública

O Código das Expropriações autonomiza claramente a resolução de requerer a declaração de utilidade pública, a qual deve obedecer a diversos requisitos, devendo ser fundamentada, mencionando expressa e claramente, entre outros elementos:

- a causa de utilidade a prosseguir (isto é, qual a concreta finalidade pública do bem a expropriar: construção de uma barragem; de uma auto-estrada; de um edifício público, etc.);
- a norma legal habilitante da expropriação;
- os bens a expropriar, que devem ser descritos em termos precisos, como o impõe n.º 2 do artigo 10.º;
- os proprietários e demais interessados conhecidos, que devem ser identificados nos termos do n.º 3 do artigo 10.º;
- a previsão do montante dos encargos a suportar com a expropriação determinados com base na avaliação constante de relatório de perito, nos termos do n.º 4.º do artigo 10.º;
- a indicação do que é que se encontra previsto para os imóveis a expropriar em instrumentos de gestão territorial, bem como para a zona da sua localização.

iii) Notificação da resolução: a resolução enquanto proposta negocial

A resolução de requerer a utilidade pública da expropriação deve ser notificada ao expropriado e demais interessados (p. ex., aos arrendatários do imóvel a expropriar, se os houver).

E deve ser notificada contendo, pelo menos, o seguinte conteúdo: uma proposta de aquisição do bem, pela via do direito privado, que terá como referência o valor constante do relatório elaborado pelo perito, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 11.º do Código (não sendo conhecidos os proprietários e os demais interessados ou sendo devolvidas as cartas ou ofícios, a proposta de aquisição por via do direito privado deve ser publicitada através dos meios previstos no artigo 11.º, n.º 4, do Código – editais afixados nos lugares de estilo do município e publicitados nos jornais mais lidos da região).

O proprietário e demais interessados dispõem de um prazo de 20 dias (contados a partir da recepção da proposta) ou de 30 dias (a contar da última publicação nos jornais) para dizerem o que se lhes oferecer sobre a proposta apresentada, podendo a sua contraproposta ter como referência o valor que for determinado em avaliação documentada por relatório elaborado por perito da



sua escolha, nos termos do artigo 11.º, n.º 5.º, do Código².

Em face da notificação da resolução configuram-se duas hipóteses:

i) Se o proprietário do bem (e demais interessados, se existirem) concordarem com os termos da resolução que lhes foi notificada, a aquisição por via do direito privado poderá ter imediatamente lugar, que o legislador impulsiona e facilita, possibilitando que a mesma seja conseguida ainda que a área da parcela, ou da parte sobrança, seja inferior à unidade de cultura, conforme se prevê no artigo 11.º, n.º 7, do Código das Expropriações, conjugado com o artigo 1376.º do Código Civil. Com a obtenção de acordo evita-se, pois, que se dê início ao procedimento expropriativo. Ou seja, ocorrendo esta situação, consuma-se a aquisição do bem pelo direito privado, que pode ser através de um contrato de compra e venda ou através de um qualquer outro contrato de direito privado que transfira a propriedade do bem (por ex., a permuta). E a ter êxito a tentativa de aquisição pela via do direito privado, não chega sequer a iniciar-se um procedimento expropriativo. A aquisição do bem é feita pela via negocial. Não há, aqui, pois, a prática de qualquer acto de autoridade por parte da entidade pública interveniente neste pré-procedimento;

ii) Caso o proprietário (e demais interessados) recusem a proposta que lhes foi notificada ou não respondam dentro dos prazos referidos, a recusa ou omissão confere, de imediato, à entidade pública interessada na expropriação a faculdade de apresentar o requerimento para a declaração de utilidade pública da expropriação (notificando desse facto, caso existam, os proprietários e demais interessados que tiverem respondido, conforme o impõe o artigo 11.º, n.º 6, do Código).

Mas note-se que esta diligência pré-procedimental – aquisição do bem pelo direito privado - não é legalmente exigida em todas as situações dirigidas a uma expropriação. Desde logo, não é exigida no procedimento administrativo de expropriação urgente, nem na expropriação urgentíssima.

2.2. O procedimento administrativo normal/geral de expropriação

Caso não tenha sucesso a tentativa de aquisição do bem pela via do direito privado, transita-se para o procedimento administrativo de expropriação, assim designado por ser dirigido à aquisição coactiva do bem objecto de expropriação.

Partindo do regime do Código das Expropriações, é possível autonomizar algumas fases deste procedimento. É o que faremos sinteticamente de seguida.

2 Modo de contagem dos prazos: contam-se nos termos do Código do Procedimento Administrativos (CPA) – artigos 72.º e 73.º (dias úteis) -, por força da remissão do artigo 98.º do Código das Expropriações.



2.2.1. Fase da iniciativa: o requerimento da declaração de utilidade pública (artigo 12.º do Código)

Embora Supremo Tribunal Administrativo de Portugal entenda que este procedimento tem início com a referida resolução de requerer a declaração de utilidade pública (cfr. o Acórdão de 7-01-2009), a opinião doutrinal mais generalizada defende que o procedimento administrativo expropriativo propriamente dito inicia-se apenas com o requerimento que é remetido ao órgão competente para praticar o acto de declaração de utilidade pública.

Este requerimento dirigido à obtenção da declaração de utilidade pública tem que observar imperativamente diversos requisitos. Entre outros, deve conter a cópia da resolução de requerer a utilidade pública (e da respectiva documentação), na qual se demonstre: *i) A causa de utilidade pública a prosseguir (que é um pressuposto de legitimidade da expropriação); ii) A norma habilitante (que é um pressuposto de legitimidade da expropriação); iii) Os bens a expropriar (traduzindo a identificação do objecto da expropriação, que é uma condição de legalidade da expropriação); iv) Os proprietários e demais interessados conhecidos (consistindo este requisito na identificação dos sujeitos da relação jurídica de expropriação e demais sujeitos com legitimidade procedimental, que é igualmente uma condição de legalidade da expropriação); v) A indicação do que é que se encontra previsto para os imóveis a expropriar em instrumentos de gestão territorial, bem como para a zona da sua localização; vi) A documentação que acompanha a cópia da resolução de requerer a utilidade pública, que deve conter todos os elementos relativos à fase da tentativa de aquisição por via do direito privado, quando a ela haja lugar, indicando-se as razões do respectivo inêxito; vii) E ainda naquela documentação deverá ser igualmente indicada a dotação orçamental que suportará os encargos com a expropriação e a respectiva cativação, ou caução correspondente, determinados com base na avaliação constante de relatório de perito (este requisito constitui não apenas uma garantia financeira da justa indemnização, mas também uma norma de legalidade financeira dos gastos públicos com a expropriação).*

Caso o requerente da declaração de utilidade pública seja uma entidade privada (o que pode suceder, embora com carácter excepcional), esta deve comprovar que se encontra caucionado o fundo indispensável para o pagamento das indemnizações a que haja lugar, como o impõe o artigo 12.º, n.º 2, do Código das Expropriações.

Desta primeira diligência devem ser notificados todos os interessados. Ou seja, do início do procedimento expropriativo deve dar-se conhecimento ao proprietário e demais interessados, por força da aplicação subsidiária do artigo 55.º do Código dos Procedimento Administrativo (CPA), que manda notificar

o início dos procedimentos de iniciativa pública.

2.2.2. Realização de audiência prévia dos interessados

A audiência prévia do proprietário do bem e dos demais interessados deve ter lugar por aplicação dos artigos 100.º e segs. do CPA, designadamente por estar em causa um procedimento ablativo de direitos. Pelo que, antes de declarar a utilidade pública da expropriação, a entidade competente deve promover a audiência prévia dos interessados, sob pena de ilegalidade procedimental do procedimento expropriativo. A exigência de audiência prévia dos interessados antes da prática do acto de declaração de utilidade pública resulta do artigo 13.º, n.º 1, do Código das Expropriações, ao dispor nos seguintes termos: *“A declaração de utilidade pública deve ser devidamente fundamentada e obedecer aos demais requisitos fixados neste Código e demais legislação aplicável, independentemente da forma que revista”*. Deve entender-se que a *“demais legislação aplicável”* abrange o CPA. Contudo, o Supremo Tribunal Administrativo Português vem entendendo que não há lugar a audiência prévia (cfr., p. ex., o Acórdão de 4-10-2001, Processo n.º 36 854, e o Acórdão de 12-12-2002, Processo n.º 46 819, disponíveis em www.dgsi.pt).

2.2.3. Fase decisória: a prática do acto de declaração de utilidade pública

A declaração de utilidade pública corresponde ao momento constitutivo do procedimento, uma vez que é o acto que produz directamente o sacrificio na esfera jurídica do particular. Após ou com a declaração de utilidade pública produzem-se dois efeitos fundamentais:

O bem do particular fica imediatamente adstrito ao fim específico da expropriação, podendo dizer-se que se opera a *“conversão”* imediata do direito de propriedade num direito de indemnização;

O beneficiário da expropriação fica também com o poder de promover os actos necessários para se apoderar do bem, isto é, para tomar posse administrativa do bem expropriado.

2.2.4. Fase integrativa da eficácia

Esta fase extrai-se do artigo 17.º do Código das Expropriações e concretiza-se no acto que formaliza a declaração de utilidade pública. Esta ou o acto que a formaliza deve ser notificado ao expropriado e demais interessados conhecidos, por carta ou ofício sob registo com aviso de recepção. Deve também ser publicada, por extracto, na II Série do Diário da República (D.R.). É igualmente publicado, por extracto, na II Série do D.R., o acto que, eventualmente, a venha renovar (neste caso estamos ante um acto administrativo

de renovação da declaração de utilidade pública).

Deve ainda proceder-se ao averbamento da carta e do ofício sob registo com aviso de recepção no registo predial, tal como o impõe o artigo 17.º, n.º 1, do Código das Expropriações, conjugado com o artigo 2.º, n.º 1, alínea u), do Código do Registo Predial, pois, nos termos desta alínea, estão sujeitos a registo “*Quaisquer outras restrições ao direito de propriedade, quaisquer outros encargos e quaisquer outros factos sujeitos por lei a registo*”

2.2.5. A fase da designada “expropriação amigável “ do processo de expropriação: o “acordo indemnizatório”

Realizadas todas as fases em que se decompõe a prática do acto de declaração de utilidade pública e antes de se avançar para a discussão litigiosa da indemnização, a entidade expropriante deve ainda diligenciar no sentido de obter um acordo com o expropriado e demais interessados sobre algumas matérias relativas à expropriação, designadamente quanto à indemnização e à forma do seu pagamento. Assim o impõem o artigo 33.º, ao estabelecer, sob a epígrafe “Tentativa de acordo” que: “*Antes de promover a constituição de arbitragem, a entidade expropriante deve procurar chegar a acordo com o expropriado e os demais interessados...*”. Os termos deste acordo vêm regulados nos artigos 34.º a 37.º do Código. No prazo de 15 dias após a publicação da declaração de utilidade pública, a entidade expropriante, através de carta ou ofício registado com aviso de recepção, dirige proposta do montante indemnizatório ao expropriado e aos demais interessados. Por sua vez, estes dispõem do prazo de 15 dias para responder, podendo fundamentar a sua contraproposta em valor constante de relatório elaborado por perito da sua escolha.

Caso seja conseguido acordo procede-se à sua formalização por escritura ou auto (escritura de expropriação amigável ou auto de expropriação amigável). Deles deve constar, para além de outros elementos, a indemnização que tenha sido acordada e a forma do seu pagamento, sendo que a indemnização acordada pode ser atribuída a cada um dos interessados ou fixada globalmente. O auto ou a escritura, lavrado nos termos referidos, que tenha por objecto parte de um prédio, qualquer que seja a sua área, constitui título bastante para efeitos da sua desanexação.

Se este acordo tiver sucesso, e independentemente do valor da indemnização que tenha sido acordado, a entidade adjudicante adquire a propriedade dos bens expropriados por mero efeito da escritura ou do auto de expropriação amigável, sendo, pois, dispensada a intervenção do juiz do tribunal comum para a adjudicação (transferência) da propriedade, assim como para a transferência da posse.

2.3. Procedimento administrativo urgente de expropriação: a expropriação urgente

O regime deste procedimento consta essencialmente do artigo 15.º do Código das Expropriações. Caracteriza-se ele pela simplificação e celeridade, sendo este – incomparavelmente – o procedimento administrativo de expropriação mais usado em Portugal.

E é assim embora, no regime do Código das Expropriações, tenha uma natureza subsidiária relativamente ao procedimento de expropriação geral ou comum, na medida em que a sua utilização significa uma diminuição/restricção aos direitos dos expropriados. À luz do princípio da proporcionalidade, só seria legítimo lançar mão dele quando se demonstrasse não ser possível satisfazer o interesse público com o procedimento normal de expropriação, conforme, aliás, já o salientou a própria jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo português.

Quanto ao seu regime, que consta essencialmente do mencionado artigo 15.º do Código, a atribuição do carácter de expropriação urgente deve ser feita no acto de declaração de utilidade pública. Exige-se também a fundamentação da urgência da expropriação, não bastando a fundamentação que é inerente ou específica da declaração de utilidade pública. E o requerimento de declaração de utilidade pública, para além dos outros elementos que são exigidos no procedimento expropriativo geral ou comum, deve conter “*a programação dos trabalhos elaborados pela entidade expropriante, ... bem como a fundamentação desta*” (artigo 12.º, n.º 1, alínea d), do Código).

Em termos procedimentais, como já se referiu, não há lugar ao pré-procedimento administrativo, pelo que a resolução de requerer a declaração de utilidade pública da expropriação urgente não tem de conter a proposta de aquisição pela via do direito privado. Para além disso, não há lugar a audiência prévia do expropriado e dos demais interessados antes da prática do acto de declaração de utilidade pública da expropriação. Neste sentido, o artigo 103.º, n.º 1, alínea a), do CPA, considera inexistente a audiência prévia nas decisões urgentes, constituindo as expropriações urgentes um exemplo destas decisões, por tal diligência se revelar incompatível com a natureza urgente do procedimento de expropriação urgente (igualmente neste sentido, a jurisprudência do STA). Mas, não obstante, deve haver lugar à fase de “expropriação amigável”, nos termos dos artigos 33.º e segs. do Código das Expropriações, de forma a evitar o processo litigioso de fixação da indemnização.

Quanto aos efeitos, a expropriação urgente confere imediata ou automaticamente à entidade expropriante a posse administrativa dos bens objecto de expropriação, dispensando a prática de um acto dirigido especificamente a autorizar a posse administrativa dos bens objecto de expropriação (isto é,

dispensa a prática do acto de autorização de posse administrativa dos bens).

A atribuição da posse administrativa dos bens é, aqui, uma consequência directa/automática e imediata da urgência da expropriação, não se tratando, portanto, de um acto autónomo relativamente àquela, conforme se extrai do artigo 15.º, n.º 2, conjugado com o artigo 20.º e segs. do Código das Expropriações, que disciplinam as condições ou requisitos de efectivação da posse administrativa dos bens expropriados, designadamente a realização da vistoria *ad perpetuam rei memoriam* e o auto de posse administrativa.

De registar ainda neste procedimento uma causa de caducidade específica do acto que atribui carácter de urgência à expropriação: o acto que atribui carácter urgente à expropriação caduca se as obras na parcela não tiverem início no prazo fixado no programa de trabalhos, salvo ocorrendo motivo justificado, podendo a declaração de caducidade ser requerida pelo expropriado ou por qualquer interessado ao tribunal competente para conhecer do recurso da decisão arbitral ou à entidade que declarou a utilidade pública da expropriação (assim resulta dos n.ºs 3 e 4 do artigo 15.º e do n.º 1 do artigo 13.º do Código).

2.4. O procedimento administrativo urgentíssimo (ou de expropriação urgentíssima)

Este procedimento encontra-se previsto no artigo 16.º do Código, que delimita as situações em que pode ter lugar. A sua justificação reside numa espécie de “estado de necessidade administrativo” ou numa “razão de soberania ou de Estado”, na medida em que só é legítimo o recurso a este instrumento expropriativo nos casos em que a necessidade da expropriação decorra de calamidade pública ou de exigências de segurança interna ou de defesa nacional.

Constatada a existência de uma qualquer destas causas justificativas, o Estado ou as autoridades públicas por este designadas ou legalmente competentes podem tomar posse administrativa imediata dos bens destinados a prover à necessidade que determina a sua intervenção, sem qualquer formalidade prévia. O “estado de necessidade” justifica a preterição de formalidades procedimentais: a realização da vistoria *ad perpetuam rei memoriam*, que, por princípio, deveria realizar-se antes da tomada de posse administrativa dos bens, só tem lugar se for possível. Mas, naturalmente, o direito do expropriado e demais interessados à justa indemnização encontra-se salvaguardado, sendo determinada segundo as regras estabelecidas no Código para a fixação da justa indemnização em processo litigioso.

Neste modo expropriativo a posse administrativa dos bens pode configurar-se como um acto administrativo implícito: o acto material da imediata tomada de posse administrativa dos bens, nas situações mencionadas, contém

implicitamente o acto de declaração de utilidade pública da expropriação.

Em síntese, o procedimento urgentíssimo de expropriação reduz-se a dois momentos:

- o momento da tomada de posse (administrativa) dos bens;
- o momento do processo de fixação da indemnização de acordo com as regras do processo litigioso.

Compreende-se, por isso, bem como pelas causas que a justificam, que a expropriação urgentíssima assuma uma natureza marcadamente excepcional.

3. O procedimento de expropriação por utilidade pública no Projecto de Revisão do Código das Expropriações: um novo paradigma procedimental

Dos procedimentos expropriativos antes mencionado, o Projecto de Revisão do Código das Expropriações apenas mantém as expropriações ditas urgentíssimas em matéria de defesa nacional, segurança interna ou calamidade pública. Verifica-se, pois, a eliminação do mencionado procedimento das expropriações urgentes, que tem por característica marcante o facto de o carácter urgente da expropriação constar da declaração de utilidade pública, permitindo à entidade expropriante a imediata posse administrativa dos bens expropriados.

Doravante, passam a existir apenas dois tipos de procedimentos de expropriação por utilidade pública: um procedimento comum ou geral de expropriação; e o procedimento de expropriações urgentíssimas.

De salientar que o Projecto impõe, como princípio geral, a obrigatoriedade da aquisição do bem por via de direito privado, excepto naturalmente nas expropriações urgentíssimas. Recorde-se que, no domínio do Código ainda vigente, a aquisição do bem por via de direito privado cede sempre que a expropriação tem carácter urgente. Ou seja, neste Código só existe esta obrigatoriedade no procedimento geral ou comum de expropriação, mas como este, apesar deste qualificativo, é, na prática, a excepção, tal significa a sua reduzida utilidade. Na prática, porque todas as expropriações assumem maioritariamente, para não dizer totalmente, carácter urgente, a regra de aquisição prévia do bem por via de direito privado acaba por perder qualquer utilidade, perdendo-se assim uma excelente oportunidade para evitar o recurso à via judicial em matéria de fixação do valor da indemnização.

Eis porque, no Projecto de Revisão do Código, a aquisição do bem terá de passar sempre, e previamente, por um processo de negociação com o respectivo proprietário, em tudo idêntico a uma negociação de direito privado. Assim

se estabelece no n.º 1 do artigo 12.º do Projecto: *“A entidade interessada na expropriação não pode deliberar requerer a declaração de utilidade pública sem que, previamente, diligencie no sentido de adquirir os bens por via de direito privado”*.

Refira-se que esta fase é imposta não apenas por virtude do mencionado princípio da proporcionalidade, mas igualmente para dar aplicação ao princípio da boa administração, enquanto princípio que obriga a Administração a pautar-se por critérios de eficiência, economicidade e celeridade.

A recusa, por parte do expropriado (e demais interessados) ou falta de resposta ou de interesse na contraproposta confere à entidade interessada na expropriação a faculdade de requerer a declaração de utilidade pública. Por sua vez, a emissão desta concede de imediato à entidade expropriante a posse administrativa dos bens expropriados.

A Todos muito obrigado!

