

EXPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA

(DIREITOS DO EXPROPRIADO)

Pelo DR. CELSO MANUEL DE SOUSA LIMA
TORRES

SUMÁRIO

- 1) Conceito de expropriação por utilidade pública e seu fundamento.
- 2) Direito do expropriado à indemnização ; sua natureza jurídica.
 - a) O «quantum» da indemnização : princípios que presidem à sua fixação.
- 3) Direito a indemnização no caso de prejuízo causado pela morosidade da expropriação.
- 4) Direito a indemnização pela depreciação da parte não expropriada.
- 5) Indemnização a terceiros que tenham sobre a coisa expropriada qualquer direito.
- 6) Formas de fixação da indemnização : amigável e judicial.
- 7) Pagamento da indemnização.
- 8) Direito à expropriação total.
- 9) Direito à mais valia.
- 10) Direito à retrocessão eventual ou retroversão.
- 11) Síntese.

1) Conceito de expropriação por utilidade pública e seu fundamento

A expropriação por utilidade pública é uma privação, pela Administração, de bens que estão em regime de propriedade privada, com o fim necessário de os destinar ao bem comum.

O seu fundamento é, pois, a função social da propriedade.

Na verdade, toda a pessoa singular ou colectiva pode ser privada do seu direito de propriedade por exigência e sobreposição da «salus populi». Esse poder que a sociedade reservou e exerce sobre a propriedade individual só se justifica pela função social da mesma propriedade.

A expropriação é, por definição, uma imposição; mas tem de lhe corresponder uma compensação para ser justa, para não provocar situações de desigualdade para com os proprietários não expropriados.

Não constitui, assim, uma violação do direito de propriedade, mas apenas um dos «limites» previstos no Código Civil (art.º 2.170.º). Nem é abuso de poder do expropriante, ou um poder discricionário, mas sim um princípio justo estabelecido na lei geral (art.º 2.360 do cit. Código) e regulado, com as devidas cautelas, em diplomas especiais.

2) Direito do expropriado à indemnização; sua natureza jurídica

A justa compensação é, conseqüentemente, um direito do expropriado.

Essa compensação a que nos referimos é a reintegração do património do expropriado na medida em que lhe foi coercivamente retirado ou diminuído.

Sem tal reintegração, a expropriação redundaria em imposição penal, como «confiscação de bens».

O expropriante deve ao expropriado uma reparação justa das perdas e danos que lhe impõe em benefício da comunidade.

É a comunidade, pois, que deverá suportar o respectivo encargo, equitativamente repartido por meio do imposto.

E o expropriado, como elemento da mesma comunidade, deverá receber o valor do património que lhe é retirado, para não ficar prejudicado e não haver perturbação do equilíbrio normal dos interesses individual e social.

A indemnização não é, pois, rigorosamente, o preço da coisa expropriada, pois não se trata pròpriamente de uma alienação voluntária feita pelo dono, nem de uma venda, mesmo forçada, como nas execuções.

Isso não obsta a que o preço seja geralmente a base principal do cálculo dessa compensação a conceder ao expropriado. Por isso, pode falar-se em preço como equivalente económico, mas não no campo jurídico onde apenas se verifica a indemnização por uma privação forçada, de natureza especial e bem diferente.

A natureza jurídica da compensação é, pois, a de uma verdadeira indemnização.

a) O «Quantum» da indemnização : princípios que presidem à sua fixação

Já dissemos acima que a base principal para o cálculo da indemnização deve ser o valor venal. Esse é, sem dúvida, o cálculo mais natural e mais justo.

Diz o Prof. Doutor Marcelo Caetano no seu «Manual de Direito Administrativo», que «... a indemnização corresponde...»

Na lei de 1850 (art.º 27.º), o valor dos bens expropriados era calculado de harmonia com as regras que se observavam para a avaliação dos prédios e foros da Fazenda Nacional.

A lei de 1912 estabelecia, para base da avaliação, o rendimento colectável constante da matriz; mas, se o rendimento efectivo dos bens a avaliar fosse superior ao matricial, deveria então atender-se ao rendimento efectivo.

Neste regime legal, a jurisprudência foi-se tornando, como se diz no Parecer da Câmara Corporativa emitido acerca da proposta de lei n.º 202, apresentada pelo Governo à Assembleia Nacional — de que resultou depois a lei 2.030, de 22 de Junho de 1948 — «mais favorável ao expropriado, admitindo uma fixação de rendimento efectivo por estimativa e, portanto, com dispensa de prova de arrendamento nos prédios urbanos (Ac. da Rel. do Porto de 11 de Junho de 1927 e Ac. do Sup. Trib. de Just. de 15 de Fevereiro de 1927), e estendendo latitudinariamente o benefício da alínea a) do § 9.º aos casos em que se buscava como ponto de partida o rendimento efectivo (Assento de 20 de Dezembro de 1932).

Era visível a tendência para substituir o critério do rendimento — que era o critério legal — pelo do valor real e corrente, já consagrado nas expropriações para melhoramentos rurais (decreto n.º 19.666, de 30 de Abril de 1931)».

E também num Acórdão do Sup. Trib. de Just. de 30 de Outubro de 1931 se diz que, no caso de o rendimento efectivo ser inferior ao rendimento constante da matriz, *deverá o rendimento ser fixado pelos peritos*, de harmonia com o § 8.º do art.º 16.º da lei de 1912, a qual o art.º 5.º da lei n.º 671, de 1917, regulamentou mas não modificou.

No decreto-lei n.º 28.797, de 1 de Julho de 1938 (Obra dos Centenários), estabeleceu-se como base o *valor real e corrente* dos bens durante os últimos 3 anos (art.º 2.º, § 2.º). Porém, esse valor não seria fixado judicialmente, mas sim, e definitivamente, por 3 árbitros.

Perante os justificados protestos que este sistema levantou, a lei n.º 2.018, de 24 de Julho de 1946, admitiu recurso da arbitragem para o tribunal judicial. Mas, quanto ao critério para a fixação da indemnização, manteve o critério do valor real e corrente durante os últimos 3 anos (art.º 18.º do decreto n.º 35.831, de 2 de Agosto de 1946, que foi o diploma regulamentar da lei n.º 2.018).

E, na recente lei n.º 2.030, de 22 de Junho de 1948, consagrou-se essa evolução, pois manda-se atender ao *valor real* que é, sem dúvida, o valor venal, como é também regra na lei geral (n.º 1 do art.º 607.º do Cód. de Proc. Civil).

«A indemnização deve ser *justa*» — essa é mesmo a terminologia da nossa lei. A lei fundamental sobre a expropriação frisa a ideia da «rigorosa equivalência de valores», acentuando que a indemnização deve ser *justa* — Estatuto do Trab. Nacional, art.º 13.º e Constituição Política, § do art.º 49.º.

Portanto, nem deve ser inferior ao valor venal do objecto da expropriação, para que assim o proprietário não visse o seu património diminuído, prejudicado; mas também não deve ser maior do que o valor venal da coisa expropriada, porque então ter-se-ia de olhar ao valor estimativo, para o cálculo do qual haveria até grandes dificuldades — embora não verdadeira impossibilidade — pois que o valor estimativo é essencialmente subjectivo e, além disso, se se trata de uma coisa que vai servir a sociedade, o valor dessa coisa não deve ser senão o que a mesma sociedade reputa, e que é o seu valor objectivo.

Só assim a propriedade desempenha, verdadeiramente, a sua função social, e não uma função individual, subjectiva.

Na doutrina de alguns escritores, porque o expropriado *vende* sem que essa seja a sua vontade, sofrendo, assim, um sacrifício, seria

justo que se compensasse também esse sacrifício. Isto é, pretende-se que se compense também, além do valor objectivo, o valor subjectivo, a que também podemos chamar valor estimativo.

Pelas razões acima apontadas não aceitamos tal doutrina. Essa doutrina nega, em última análise, a *função social* da propriedade e, além disso, dá à expropriação a natureza de uma venda — quando a expropriação é antes uma *privação*.

E aqui se vê — mais uma razão ainda — porque consideramos a natureza jurídica da compensação do proprietário como uma indemnização e não como um preço: é que o preço pode pagar também o valor estimativo. Para certo indivíduo, proprietário de um prédio que tem um valor corrente de 50 contos, pode dar-se o caso de não querer vendê-lo por menos de 100 ou mais.

Contudo, no antigo Direito francês e nos Estatutos das cidades livres italianas, e também na lei inglesa de 1845 — que atribuía ao expropriado, a título de compensação do sacrifício que se lhe impunha, um aumento de 10 % sobre o valor venal —, e ainda na lei espanhola de 1879, atendia-se a um certo valor estimativo.

Mas, por outro lado, certas leis, como por exemplo uma lei austríaca de 1878, proibem incluir na indemnização o valor estimativo.

A nossa lei não admite qualquer concessão para além do valor venal.



Outro dos princípios teóricos a atender na fixação do valor da indemnização, é o de que se deve olhar ao estado actual do prédio a expropriar.

Este princípio teve concretização no art.º 16.º da lei de 26 de Julho de 1912.

O que queremos significar com a palavra «actual»? Queremos dizer que o valor da indemnização deve ser o valor do prédio no momento em que se procede à avaliação.

É necessária a observância deste princípio porque no período que decorre entre o momento da declaração de utilidade pública e o momento em que se vai proceder à avaliação do prédio a expropriar,

pode verificar-se, por factos estranhos ao proprietário, um aumento ou até uma diminuição de valor, isto é, uma mais valia ou menos valia.

Nestes casos, a indemnização deve ser fixada de harmonia com essa mais valia ou menos valia.

Assim, se se verificar uma mais valia porque, por exemplo, o prédio a expropriar se valorizou porque se abriu uma avenida junto desse prédio, ou porque o valor dos prédios subiu por maior procura, os peritos avaliadores deverão atender ao valor actual, isto é, ao valor do prédio no momento em que fazem a avaliação, e não deverão atender ao momento em que esse prédio foi declarado de utilidade pública.

Contudo, na lei n.º 2.030, no n.º 3 do art.º 10.º, diz-se: «Não pode tomar-se em consideração a maior valia resultante de obras ou melhoramentos públicos realizados nos últimos cinco anos, ou da própria declaração de utilidade pública da expropriação ou ainda de quaisquer circunstâncias ulteriores a essa declaração, dependentes da vontade do expropriado ou de terceiros»; é uma excepção ao critério do valor real, mandado atender no n.º 1 do mesmo artigo.

Quanto à menos valia, se o prédio nesse período de tempo que decorre entre a declaração de utilidade pública e a avaliação sofrer uma diminuição de valor por factos naturais, económicos ou por facto do proprietário, essa diminuição será de atender igualmente. O proprietário é quem deverá sofrer essa desvalorização, atendendo os peritos ainda ao valor actual.

Se essa depreciação for devida a causas fortuitas e transitórias, autores há que entendem não dever ser atendida tal depreciação, achando que o contrário seria injusto porque, pela expropriação, não se deve privar o proprietário de obter melhor preço quando as condições se normalizarem.

Em nossa modesta opinião, não se vê muito bem a razão por que há-de adoptar-se, contra a lógica, um critério diferente daquele que se segue para a mais valia e menos valia. O critério da avaliação deve ser sempre o mesmo — o critério da actualidade — quer se trate de uma mais valia, duma menos valia permanente, ou normal, ou duma menos valia fortuita e ocasional.

Antes de mais, se aceitassemos a doutrina de tais autores, estaríamos a negar o primeiro dos princípios do «quantum» da indemnização.

zação: que esta nem deve ser superior, nem inferior, ao valor venal do prédio.

E, esse limite à propriedade que é uma possível expropriação, é um limite permanente que não pode desaparecer perante um caso que é vagamente ocasional.

Além disso, caímos na dificuldade de saber o que seria uma menos valia fortuita e ocasional. A depreciação dum prédio, embora fortuita e ocasional — por exemplo por efeito duma guerra —, poderá manter-se muitos anos ainda para além dessa guerra. As probabilidades que têm uma mais valia ou uma menos valia de se manterem são, aproximadamente, as mesmas que têm a menos valia fortuita e ocasional de se perpetuar.

Não vemos, portanto, porque haja de seguir-se um critério de actualidade para certas menos valias e critério diferente para certas outras menos valias.

Hoje, pelo menos, em que cada vez mais se afirma e firma a função social da propriedade, não se pode fazer essa distinção entre mais valia permanente e ocasional, para se adoptar para uma e outra critérios diferentes na avaliação.



Um outro princípio teórico a seguir na determinação do «quantum» de indemnização, é o de que não se deve atender aos lucros hipotéticos que o proprietário poderia alcançar se utilizasse o prédio expropriando em determinada utilidade.

Por exemplo, o proprietário dum terreno pode *pensar* em construir nele uma fábrica que lhe dará grandes lucros. Porque esses lucros são ainda imaginários, hipotéticos, não se deverá atender a tais lucros, que nem sequer se podem classificar de cessantes, porque estes resultam de uma situação económica existente.

Há, em suma, que atender ao valor actual e não a um valor possível.

Cumprir distinguir esse princípio deste outro: deverá atender-se ao valor potencial da coisa expropriada.

Assim, se o objecto da expropriação é o terreno que serve de quin-

tal de uma casa de habitação em certa cidade, o «quantum» da indemnização não deverá determinar-se à base do rendimento que praticamente é nulo. Tal terreno deverá considerar-se como próprio para construção.

*
* *
*

Outro princípio a seguir é o que se deve atender à situação do prédio.

E, tão importante é, que expressamente se consagra tal princípio no § 9.º, alínea a), do art.º 16.º da lei de 1912.

Um prédio nas proximidades do caminho de ferro, a sua localização numa avenida, fazem com que ele tenha um valor superior em relação a outro prédio que, embora sob o ponto de vista da construção seja igual ao primeiro, está contudo num extremo da cidade, ou em rua menos central, etc.

*
* *
*

E muitos outros princípios teóricos se poderiam indicar, como, por exemplo, o da qualidade dos terrenos nos prédios rústicos, o das árvores existentes, o dos frutos pendentes, as nascentes de água, etc.

Porém, seria alongar desnecessariamente a enumeração porque, afinal, podemos reduzir todos os princípios a dois apenas: o do valor venal e o do valor actual.

3) Indemnização dos prejuízos causados pela morosidade da expropriação

Diz o art.º 5.º da lei de 1912 que, juntamente com a declaração da utilidade pública — feita nos termos do art.º 41.º da mesma lei — se deve fixar o prazo dentro do qual se efectuará a expropriação, isto é, o pagamento da respectiva indemnização e o prazo para o começo e o fim das obras, sob pena de caducidade da expropriação e reversão da coisa expropriada.

A exigência deste prazo é inteiramente razoável, dada a repercussão que a eminência da expropriação tem no valor do prédio a expropriar.

Se o expropriante desistir, em certa altura, da expropriação, «quid juris»? Embora a nossa lei especial sobre expropriações nada diga a tal respeito, contudo parece que o proprietário deverá pedir, nos termos da lei geral sobre responsabilidade civil — art.^{os} 2.360.^o e 2.361.^o do Código Civil — indemnização dos prejuízos que lhe advieram pois, nesse intervalo, o prédio se depreciou pela ameaça da expropriação: fuga de inquilinos, baixa de rendas, etc. Esta opinião é confirmada por um Acórdão do Sup. Trib. de Justiça, de 1936, em que se manda atender às perdas e danos resultantes das expropriações e que compreendem os danos emergentes e os lucros cessantes.

E se o expropriante por falta de verba, por exemplo, embora tenha decorrido o prazo, não tiver ainda pago a indemnização nem tiver dado começo às obras? Trata-se, por hipótese, de um prédio que estava arrendado e os inquilinos, porque a expropriação se devia dar, saem desse prédio.

Neste caso, há um prejuízo proveniente da morosidade da expropriação.

É certo que o proprietário poderá pedir, nos termos do § 1.^o do art.^o 5.^o da lei de 1912 e art.^o 8.^o da lei n.^o 2.030, a reversão. Porém, o proprietário raramente a pedirá porque fica sujeito a nova expropriação, tanto mais que essa reversão é dispendiosa.

Por isso, na prática, o proprietário aguarda que o expropriante se encontre em condições de proceder à efectiva expropriação.

Diz-se que não é aplicável aqui o princípio geral da responsabilidade civil do art.^o 2.361.^o do Código Civil pois que, em rigor, não se trata de um acto ilícito.

O princípio a invocar é antes o do art.^o 2.360.^o do mesmo Código, pois a indemnização deve incluir, não apenas o valor venal da coisa expropriada, mas ainda os prejuízos que dela resultem por mora.

E podem ainda invocar-se os preceitos gerais do direito civil sobre responsabilidade civil, pois que a morosidade é um acto ilícito, por representar o não cumprimento por parte do expropriante, applicando-se os art.^{os} 676.^o, 705.^o e 709.^o do Cód. Civil.

4) Indemnização da depreciação da parte não expropriada

Diz-se expressamente no § 9.º, alínea g) do art.º 16.º da lei de 1912 que, na expropriação parcial, ao valor da parte expropriada deve acrescer a diminuição do valor que resulte da mesma expropriação.

E, idêntico princípio se consigna no art.º 10.º, n.º 5.º, da lei n.º 2.030.

Por exemplo, se se expropriar parte de um terreno para nele se construir um sanatório, ou para se utilizarem as águas que nasçam na parte expropriada, naturalmente a parte não expropriada desvalorizar-se-á. Ora, se esta diminuição tem relação de causalidade com a expropriação, o expropriante deverá indemnizar esses prejuízos.

E se, pelo contrário, se entender que a parte não expropriada virá antes a valorizar-se, por virtude da obra a construir na parte expropriada?

Embora a doutrina e as legislações dos vários países tenham opiniões diferentes, entendemos que não deverá ter-se em conta essa futura valorização, porque a isso se oporia o princípio da actualidade da avaliação da indemnização. E é por isso mesmo também que, se a parte a expropriar vier a valorizar-se por efeito de futuras obras do expropriante, também o expropriado não poderá exigir que na avaliação se inclua essa mais valia.

O proprietário pode, porém, em certos casos, exigir a expropriação total do prédio (art.º 25.º do dec.-lei n.º 33.921, de 5 de Setembro de 1944). Neste caso, é evidente que não há indemnização pela menos valia.

5) Indemnização a terceiros que tenham sobre a coisa expropriada qualquer direito

A coisa expropriada passa para o expropriante livre de quaisquer encargos que sobre tal coisa recaissem. Por isso, os art.ºs 13.º e 21.º da lei de 1912 preceituam que a indemnização corresponde ao valor da propriedade completa e perfeita, saindo da indemnização que se arbitrar à propriedade perfeita as importâncias devidas aos titulares de ónus reais ou encargos sobre o prédio.

Simplesmente, a indemnização devida aos arrendatários comerciais ou industriais, essa constitui um direito autónomo desses arren-

datários, incumbindo, por isso, separadamente, aos expropriantes (Acórdão do Sup. Trib. de Just. de 30 de Maio de 1930).

Pela lei de 1912, art.º 17.º, era concedida ao proprietário de estabelecimento comercial ou industrial, instalado no prédio expropriado há mais de 5 anos, uma indemnização que era paga suplementarmente pelo expropriante. Para tal indemnização não se fixava qualquer limite. Porém, a lei n.º 438, de 15 de Setembro de 1915, estabeleceu um limite de 10 % do valor do prédio expropriado; e, no § único, dizia-se que no caso de haver mais de um estabelecimento, aquele limite seria elevado a 15 %, rateando-se a indemnização na proporção em que cada um tivesse contribuído para o aumento do valor locativo.

O decreto n.º 5.411, de 17 de Abril de 1919, revogou expressamente o art.º 1.º da lei n.º 438 e estabeleceu, no seu art.º 54.º, que a indemnização ao estabelecimento poderia ir até 20 % do valor dado ao prédio expropriado; e, no § único, era semelhante ao § único da lei n.º 438, apenas elevando o limite para 30 %.

Na lei n.º 2.030, diz-se, no art.º 10.º, n.º 2, que o arrendamento comercial, industrial ou destinado ao exercício de profissões liberais é, porém, considerado como encargo autónomo para o efeito do arrendatário ser indemnizado pelo expropriante. Esta indemnização não poderá exceder 40 % do valor do prédio ocupado pelo arrendatário, se a ocupação tiver durado mais de 5 anos, e 30 % ou 20 %, respectivamente, se tiver durado mais de 3 ou mais de 1 ano. Se a ocupação tiver durado menos de 1 ano, a indemnização limitar-se-á ao valor das obras feitas pelo arrendatário».

O atender-se ao período de tempo de permanência, deriva da importância que tem o local do estabelecimento para a clientela. E o atender-se às obras feitas pelo arrendatário, embora a sua permanência nesse prédio seja de curta duração, deriva de um elementar sentido de justiça.

Quanto aos arrendatários de prédios de habitação ou de prédios rústicos, embora a lei de 1912, art.º 17.º, apenas se refira aos locatários de arrendamentos comerciais e industriais, contudo, parece dever considerar-se ainda em vigor o art.º 35.º do dec. n.º 5.411, que diz expressamente que «no caso de expropriação do prédio arrendado, o contrato de locação ficará rescindido, *com indemnização dos locatários*».

E ainda, o direito à indemnização por parte desses locatários se pode também considerar previsto no art.º 13.º do Regulamento de 15 de Fevereiro de 1913, ao dizer «... os que tiverem qualquer direito sobre o prédio». E ainda no n.º 4, do art.º 10.º da lei n.º 2.030.

A razão porque se especificavam os locatários comerciais e industriais foi apenas por causa do modo de fixar a indemnização; o quantitativo desta tem o limite máximo de 20 % ou 30 % conforme os casos, do valor do prédio expropriado (art.º 54.º, § único, dec. n.º 5.411).

Os locatários de prédios de habitação, esses, para se fixar a sua indemnização, terão de provar a diferença de rendas, despesas com a mudança de mobiliário, deterioração deste, etc.

E também neste caso se deverá entender que é o expropriante, e não o proprietário senhorio, quem deverá pagar tal indemnização. O senhorio fica privado do prédio, privação que de modo algum pode impedir-se. Se é o expropriante que, em última análise, provoca o prejuízo dos locatários, justo é que seja o expropriante a pagar essa indemnização.

6) Formas de fixação da indemnização : amigável e judicial

O valor da indemnização pode ser fixado amigavelmente, como expressamente preceitua o art.º 1.º do Regulamento de 15 de Fevereiro de 1913, dizendo no art.º 3.º como se proceder neste caso de acordo entre expropriante e expropriado.

Porém, pode não chegar a haver acordo. E, então, também o art.º 12.º da referida lei preceitua para tal hipótese. Isto é, neste caso o valor da indemnização é fixado por via judicial.

Esta forma de fixação é ainda permitida pela lei n.º 1.218, de 24 de Julho de 1946, regulamentada pelo decreto n.º 35.831, de 27 de Agosto de 1946, que admite recurso, para os tribunais, das avaliações dos peritos.

7) Pagamento da indemnização

O principal problema que se levanta é o de saber se a indemnização deverá ou não ser *prévia*; isto é, o seu pagamento ou depósito deverá ou não preceder a posse da coisa pelo expropriante?

Dizia-se no § 21.º do art.º 45.º da Carta Constitucional que «se o bem público, legalmente verificado, exigir o uso da propriedade do

cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela». Exigia-se, pois, nesse diploma, que a indenização fosse prévia.

E a lei de 23 de Julho de 1850, seguindo esta orientação, igualmente era expressa em exigir a prévia indenização.

Quando surgiu, em 1911, a Constituição da República, deixou de existir, como disposição constitucional, o princípio da prévia indenização. E, por isso, consignou-se em vários textos legais o princípio do empossamento imediato, permitindo-se que a compensação fosse «a posteriori». Desses textos, onde tal princípio foi estatuído, ressalta o decreto n.º 17.508, de 25 de Outubro de 1929 — chamado das expropriações urgentes.

Na Constituição Política de 1933, quando, no art.º 49.º, § 1.º, se refere a expropriação, fala-se apenas em justa indenização. Também se não exigia, portanto, que essa indenização fosse prévia.

Pouco depois, porém, o Estatuto do Trabalho Nacional, no seu art.º 13.º, regressou ao princípio de que, nas expropriações, a indenização deveria ser justa e *prévia*. Contudo, o decreto-lei n.º 24.424, de 27 de Agosto de 1934, deu nova redacção ao citado art.º 13.º do Est. Trab. Nac., eliminando precisamente a palavra *prévia*. Harmonizou-se, pois, esse art.º 13.º com a disposição constitucional.

Apesar de tudo, a indenização continua a ser *prévia*. É o natural, é o lógico — pelo menos até ao momento em que apareça um texto legal a dizer expressamente que deixa de ser *prévia*. E, tal texto não apareceu ainda e, bem pelo contrário, parece-nos ser clara a lei na afirmação do princípio da *prévia* indenização, ao dizer, no art.º 15.º da lei n.º 2.030, que o expropriante entrará na posse e propriedade dos bens expropriados «logo que se efectui o pagamento ou o depósito da indenização fixada...».

É, pois, bem expressa a lei. E isto, como se vê do citado art.º 15.º, tanto para as expropriações não urgentes como para as urgentes; a única diferença é a de que a indenização a pagar previamente é, num caso, definitiva e, noutro caso, provisória.

A lei n.º 2.030 (art.º 16.º) só numa espécie de casos permite que a indenização não seja *prévia*, entrando assim o Estado na posse imediata dos bens: são os casos de expropriação por utilidade pública urgentíssima.

Simplemente, tais casos não se podem considerar de expropriação, mas sim de sacrifício de direitos patrimoniais.

*

* * *

A indemnização deve ser em dinheiro, pois que a lei refere o depósito da respectiva soma na Caixa Geral dos Depósitos (art.^{os} 14.^o e 19.^o da lei de 1912 e art.^o 15.^o da lei n.^o 2.030); e essa soma deve ser certa, mandando até a lei que, se não se puder fixar amigavelmente, seja fixada judicialmente (art.^o 14.^o da lei n.^o 2.030).

Deve ainda ser única essa soma, isto é, o expropriante deve indemnizar «a propriedade perfeita e completa» (art.^o 13.^o da lei de 1912 e art.^o 10.^o da lei n.^o 2.030), incluindo assim as propriedades imperfeitas (o que também se diz no Acórdão do Sup. Trib. de Just., de 30 de Maio de 1930).

Contudo, e como já vimos, há que abrir uma excepção para a indemnização do arrendatário que é paga à parte (citado Acórdão e art.^o 10.^o, n.^o 2, da lei n.^o 2.030).

8) Direito à expropriação total

Em princípio, a expropriação abrange apenas os bens, ou a parte deles que a utilidade pública torna estritamente necessários às obras e empreendimentos a realizar (art.^o 6.^o da lei de 1912 e art.^o 4.^o, primeiro trecho, de lei 2.030).

Há, porém, excepções a este princípio.

Uma delas, é o caso de o expropriante prever exigências futuras concretamente determinadas. Por exemplo, se o Estado pretende construir um aeródromo com certas dimensões mas, desde logo, prevê que o futuro incremento do tráfego aéreo com certeza virá a exigir a afectação de uma maior superfície de terreno, é-lhe permitido fazer desde logo a expropriação dessa área que, se é imediatamente desnecessária, ele julga, porém, vir a ser indispensável a tal serviço público.

Também se permite a expropriação de um espaço superior ao estritamente necessário, quando existir um plano de urbanização urbanístico que o exija (art.^o 5.^o da lei n.^o 2.030).

A outra excepção — e esta é a que especialmente nos interessa — respeita ao caso de expropriação parcial.

Agora é o proprietário expropriado que impõe ao expropriante uma privação para além do imediatamente necessário — e é o que se chama o direito de expropriação total.

O regime da nossa lei, acerca de tal direito do expropriado, não foi sempre o mesmo. Assim, na lei de 23 de Julho de 1850, fixava-se outro, nos §§ 6.º e 7.º do seu art.º 27.º.

Na lei de 1912 seguiu-se já um sistema diferente, pois que ao expropriado se atribuía sempre o direito de pedir a expropriação total, sem que se tivesse em consideração a natureza do prédio expropriado. Esse direito tinha, portanto, um carácter absoluto: desde que houvesse expropriação parcial, o expropriado podia, sempre que o quisesse, exigir a expropriação total.

Dava-se, pois, uma faculdade muito mais ampla, talvez demasiado ampla.

E porque assim se entendeu, o decreto n.º 33.921, de 5 de Setembro de 1944 — relativo aos planos de urbanização — veio estabelecer, no seu art.º 25.º, que «no caso de expropriação de um prédio, poderá o proprietário requerer a expropriação total, uma vez que a fracção restante haja perdido um destino útil».

Na lei n.º 2.030, também a faculdade de pedir a expropriação total é concedida nestes termos restritos.

Quando se procede à expropriação parcial de um prédio, pode acontecer que a parte não expropriada se torne, afinal, sem valor, ou pelo menos que fique muito depreciada.

Praticamente, é como se a expropriação abrangesse todo o prédio, com a diferença de que o expropriante só pagaria uma indemnização correspondente a parte do prédio.

Por isso se dá, o que é justo, ao expropriado, o direito de exigir a expropriação total.

*
* *

Dentro de que prazo poderá o proprietário exercer esse direito de expropriação total?

Apesar de a lei não ter estabelecido qualquer prazo, este deve ser o que decorre até à fixação da indemnização. Discutir-se-á, pri-

meiramente, se haverá ou não lugar à expropriação total e, no caso afirmativo, fixar-se-á uma indemnização correspondente à totalidade do prédio.

Deste modo impede-se que, um dia mais tarde, o expropriado vá criar novos problemas ao expropriante com a utilização dessa parte que, assim desligada do conjunto do prédio, se não tem utilidade para o expropriado, também, consequentemente, a não terá para o expropriante.

Ora se o expropriado apenas puder exercer esse direito até à fixação da indemnização, já o expropriante que se veja na necessidade de expropriar todo o prédio poderá dar, sem perda de utilidade de qualquer parte, um destino conveniente ao prédio.

9) Direito à mais valia

Dá-se uma mais valia quando, por factos estranhos à vontade do proprietário, o prédio se valorizar em virtude dum melhoramento público feito na sua vizinhança.

Sirva de exemplo o facto de se fazer passar por um prédio uma avenida que anteriormente não existia. Neste caso, sem dúvida, que o prédio se valorizará.

Quando dizemos que o proprietário tem direito à mais valia, presume-se que ainda se não fez a fixação da indemnização.

Supondo que se procede à expropriação de certo prédio, no cálculo da indemnização deverá entrar o valor actual.

Simplesmente a lei, para se substituir ao proprietário no benefício dessas mais valias, abriu à regra de que a expropriação só deve abranger os bens estritamente necessários às obras e empreendimentos a realizar, a excepção constante no § 2.º do art.º 6.º da lei de 1912, que permite a expropriação de uma faixa, anexa e exterior, de largura não superior a 50 metros juntamente com a área de terreno necessária à abertura, alargamento e regularização das vias públicas.

Ora, quando se projecta abrir, por exemplo uma avenida, os terrenos que a marginam — os chamados terrenos sobranes —, virão a valorizar-se com esse facto estranho à vontade do proprietário de tais terrenos. Ora, o expropriante, prevendo este facto, expropria

também esse terreno sobran­te (a expropriação dos terrenos margina­is de novas ruas é permitido ainda pelo decreto n.º 33.921, de 5 de Setembro de 1944, art.ºs 22.º e 26.º), beneficiando ele próprio dessa mais valia.

Justifica-se a expropriação dessas faixas adjacentes porque para tal aumento de valor, o proprietário em nada contribuiu com a sua acção. Ora, se é por virtude das obras a realizar que se dá esse aumento, o beneficiário dessa mais valia deve ser o expropriante.

É razoável que assim seja. Em primeiro lugar, por essa consideração que acabamos de fazer — a valorização do prédio decorrer directamente das obras a realizar pela entidade expropriante.

Além disso, criava-se uma situação de desigualdade perante aqueles proprietários vizinhos que viram os seus prédios totalmente expropriados, e que ficaram, assim, sem possibilidade de obter uma mais valia.

Contudo, há que atender também no interesse do expropriado, até para que se observe aquele princípio da actualidade da indemnização.

Há, pois, dois interesses opostos, cada um com as suas razões justificativas. E, por isso, a lei n.º 2.030, no seu art.º 10.º, restringe o direito do expropriado à mais valia, ao dizer que «não pode tomar-se em consideração a mais valia resultante de obras ou melhoramentos públicos realizados nos últimos 5 anos, ou da própria declaração de utilidade pública da expropriação, ou ainda de quaisquer circunstâncias ulteriores a essa declaração, dependentes da vontade do expropriado ou de terceiro». E igualmente restringe tal direito do expropriado, no art.º 11.º, relativo à expropriação de prédios rústicos destinados à urbanização ou abertura de grandes vias de comunicação: fixa-se uma percentagem de 20 %, fazendo-se essa fixação por estimativa, mas que pode corrigir-se ulteriormente pela venda em hasta pública dos terrenos.

Na lei n.º 2.030, no n.º 2 do art.º 5.º, condiciona-se a expropriação dessas faixas adjacentes referidas no n.º 1, tornando necessário que os bens se destinem à execução total ou parcial de um plano de urbanização aprovado por lei.

Portanto, este direito do proprietário à mais valia está hoje consideravelmente diminuído.

10) Direito à retrocessão eventual ou retroversão

Disponha a lei de 23 de Julho de 1850, no § 1.º do art.º 27.º, que se os terrenos, edifícios ou prédios expropriados não fossem empregados na obra a que eram destinados, os seus antigos proprietários podiam reavê-los, requerendo administrativamente a sua entrega e restituindo o que por eles receberam.

E acrescentava o § 11.º: «quando, porém, concluída a obra, restar alguma parte desses terrenos, edifícios ou prédios, que nela não tenha sido empregada, poderão os seus proprietários reavê-la...».

Uma lei de 4 de Outubro de 1871 tornou extensiva a lei de 1850 às Câmaras Municipais.

Estes preceitos estão ainda em vigor porque a lei de 1912 manteve as disposições que por ela não foram revogados.

Aliás, o art.º 5.º, § 1.º da própria lei de 1912 dispõe: «se o prazo marcado para o começo da obra for excedido por negligência das entidades expropriantes, o proprietário dos bens expropriados poderá pedir a sua reversão».

Portanto, da lei de 1850 e da lei de 1912, resultava que se concedia ao expropriado o direito de reversão em dois casos:

- quando os terrenos ou edifícios expropriados fossem aplicados a fins diferentes;
- quando o prazo determinado para começo da obra fosse excedido por negligência dos expropriantes.

E o expropriado exercia tal direito por via administrativa — como preceituava a lei de 1850.

Veio, porém, o decreto n.º 17.508, de 22 de Outubro de 1929, declarar no seu art.º 7.º, n.º 2, que também haveria lugar ao direito de reversão no caso de o prazo para a conclusão da obra ser excedido (ou excedida a prorrogação desse prazo). E, nos §§ 1.º e 3.º do citado artigo, preceituava-se que a reversão seria ordenada pelo juiz, depois de averiguado o facto que a determinava, e contra o depósito da quantia recebida pelo expropriado.

A recente lei n.º 2.030, no art.º 8.º, n.º 1, contém na alínea a) um preceito correspondente ao do art.º 5.º da lei de 1912 e, na sua alínea b), um preceito correspondente ao § 10.º da lei de 1850. E

o art.º 9.º é também semelhante ao § 11.º daquela lei de 1850: às parcelas sobrantas só será aplicado o direito de reversão se o Estado ou as autarquias locais as não aplicarem a outros fins de utilidade pública.

Porém, na lei n.º 2.030, já se não atende, ao contrário da lei de 1812, ao prazo determinado para começo das obras. Atende, apenas, ao prazo fixado para a conclusão das mesmas.

Com efeito, o prazo a que se deverá atender é o da conclusão da obra. A exigência do início da obra em certo prazo, facilmente poderia ser iludida «com o mais elementar simulacro de início de trabalhos» — no dizer do Parecer da Câmara Corporativa à proposta de lei de que resultou a lei n.º 2.030.

Essa alteração, portanto, legalizou a realidade que, até aí, era ilegal.

Mas, ainda outras alterações se fizeram na lei n.º 2.030, no sentido de restringir o direito à reversão por parte do expropriado. Com efeito, quando se trate de bens que foram expropriados por iniciativa de entidades particulares, o direito de reversão não poderá exercer-se passados 30 anos sobre a data da expropriação, ou quando, por lei, os bens deverem ser integrados no domínio do Estado ou das autarquias locais, ou ainda quando lhes for dado um novo destino de utilidade pública.

E regressou-se novamente ao sistema de que o direito à reversão se exerce por via administrativa: o pedido de reversão será feito à Administração, e esta é que julgará sobre se deverá ou não deferir tal pedido.

É questão debatida o saber se a faculdade de reversão será uma condição resolutiva tácita ou se será antes um «poder legal de compras», na expressão de Santi Romano.

Supomos, porém, que se não trata nem de uma coisa, nem de outra, porque nem a expropriação é um negócio jurídico a que se possa juntar uma condição, seja ela suspensiva ou resolutiva, nem a reversão é uma compra pois que não há ânimo de vender — e, muito menos, de vender por acordo —, nem de comprar; o que há é antes uma cominação imposta por lei por garantir o particular dum arbítrio da Administração baseado numa pseudo-utilidade pública, embora essa cominação constitua uma faculdade que, como se

diz expressamente no art.º 8.º, n.º 2 da lei n.º 2.030, o seu beneficiário poderá ou não, conforme a sua vontade, exercer.

Seja como for, a reversão é para o expropriado uma faculdade.

E bem se compreende e justifica: o expropriado, com o dinheiro que recebera como indemnização, não contando, naturalmente, ter qualquer possibilidade de reaver o prédio, bem poderá já tê-lo investido em qualquer empresa de que pudesse tirar lucros que lhe compensassem aqueles que lhe advinham da coisa expropriada.

Claro é que, numa hipótese destas — hipótese que, para mais, tem plena possibilidade de realidade porque todos os valores, mormente o dinheiro, só por força das circunstâncias estarão inactivos —, não seria justo forçar uma vez mais o expropriado.

Para terminar, sintetizemos os seguintes princípios:

A Administração poderá expropriar os bens privados quando o Bem Comum o exija;

A expropriação, como uma privação, leva a que se conceda ao expropriado uma indemnização, com o fim de repor o património diminuído, quer pela parte de que foi privado, quer pela depreciação da parte não expropriada — que pode levar até ao direito à expropriação total;

Nessa indemnização inclui-se, quase que só aparentemente, o direito à mais valia;

Ao expropriado é concedido um direito de reversão da coisa de que foi privado, como garantia de que a expropriação foi exigência de certo fim de utilidade pública;

Essa garantia ficou diminuída quando se concedeu à Administração o poder de ser ela própria, e não o Poder Judicial, a julgar dos factos que determinam a reversão.

CELSO MANUEL DE SOUSA LIMA TORRES