

O DIREITO DE PROPRIEDADE E OS LIMITES DE DIREITO PÚBLICO

Pela DR.^o MARIA ISABEL REGALO GRACIAS

1 — Limites de Direito Público impostos ao direito de propriedade no Direito Positivo Português ; encargos positivos ; servidões administrativas.

O Código Civil português, apesar de definir no art.^o 2.167.^o o direito de propriedade como a faculdade que o homem tem de aplicar à conservação da sua existência e ao melhoramento da sua condição tudo quanto para esse fim legitimamente adquiriu e de que, portanto, pode dispor livremente, não o considera absolutamente ilimitado, pois no art.^o 2.170.^o acrescenta que o direito de propriedade e cada um dos direitos especiais que esse direito abrange não tem outros limites senão aqueles que lhes forem assinalados pela natureza das coisas, por vontade do proprietário ou por disposição expressa na lei. E a propósito das várias faculdades contidas no direito de propriedade, exprime a mesma ideia, consagrando no art.^o 2.360.^o a limitação máxima — a expropriação por utilidade pública. Diz o artigo : O proprietário pode ser privado da sua propriedade em cumprimento de obrigação para com outrem, ou ser expropriado dela ou privado da sua fruição, no todo ou em parte, por motivos de utilidade pública, mediante correspondente indemnização.

O art.^o 2.286.^o fala em servidões de interesse público como sendo verdadeiras restrições ao direito de propriedade e como tais reguladas no lugar competente. Mas em parte alguma aparece essa regulamentação, no Código Civil ; encontramos-la, sim, numa multiplicidade de disposições de carácter administrativo, fiscal, económico, etc..

Por isso, o civilista hoje deve considerar o direito de propriedade como instituto disciplinado com efeito global e não regulado só no Código Civil.

Mas não se julgue que, sujeitando assim a propriedade a um regime administrativo, ela perde o seu carácter de instituto de direito privado. Estamos simplesmente perante uma posição nova do direito de propriedade, no complexo dos institutos jurídicos, posição que é posta à luz pelas disposições constitucionais nos art.º 35.º da Constituição Política e art.º 11.º do Estatuto Nacional do Trabalho.

O que se entende por limite de direito público?

Podemos dizer que é todo o obstáculo oposto por lei ao livre desenvolvimento do direito de propriedade, quer directamente, quer por meio da constituição duma servidão administrativa, quer pela atribuição dum poder legal à Administração pública, para que se possa defender e realizar os interesses públicos ou sociais.

Em que é que se traduzem essas limitações?

Alguns limites proíbem ou condicionam o exercício de alguma das faculdades compreendidas no direito de propriedade; outros impõem, pelo contrário, esse exercício em certa direcção; limites há que extinguem o próprio direito de propriedade ou apenas comprimem o seu exercício pela concorrência de um direito de um ente público.

Costuma dizer-se que os limites não podem importar obrigações positivas de fazer ou de dar, mas sim obrigações negativas de não fazer ou de sofrer que outros façam.

Hoje, porém, dentro da concepção corporativista da propriedade, uma vez que ela desempenha uma função social, a Ordem Jurídica deve não só regulamentar o direito de propriedade no sentido de ele não impedir a realização do interesse público, como também fazer com que ele próprio realize directamente esse interesse, pela imposição do seu exercício ou do das suas faculdades, em certa direcção. Procura-se disciplinar não só de modo negativo, mas também de modo positivo, o que o proprietário deve fazer, em correspondência com o interesse social.

E assim ainda estamos dentro da regulamentação objectiva do direito de propriedade, em que se traduzem as limitações a ele impostas, como todos unânimemente concordam.

Dissemos também que, através da constituição de servidões administrativas, se estabelecem limites de direito público ao proprietário.

Há autores que distinguem servidões administrativas e restrições do direito de propriedade. Assentando em que, na base do conceito de servidão administrativa está a mesma ideia do conceito civilístico de servidão, isto é, submissão da utilidade de certa coisa à utilidade de outra, entendem que, havendo sempre uma relação entre coisas, não se pode falar em restrições de direito público. O Prof. Doutor Marcelo Caetano (1) diz que as servidões administrativas são estabelecidas em proveito da utilidade pública inerente aos bens do domínio, ao passo que as restrições visam a realização de interesses públicos abstractos de utilidade ideal, não corporizada em função de uma coisa.

Sem entrar em problemas de terminologia e assentando simplesmente em que o conceito de limite é mais amplo do que o de restrição, entendo que o facto de umas vezes se atender à utilidade pública de uma coisa dominial para se limitar o direito de propriedade sobre determinados bens, em função da maior utilidade dessa coisa dominial, e noutros casos, se limitar genéricamente aquele direito em vista da realização de interesses públicos abstractos, de utilidade ideal, não impede que estejamos sempre perante verdadeiros limites de direito público à propriedade; em ambos os casos, limita-se o direito de propriedade sobre bens que se encontram em determinadas condições perante o interesse público.

É certo que há diferenças: nas servidões administrativas, além de um *non facere*, há também um *pati*, isto é, o proprietário tem que suportar que outrem exerça paralelamente consigo, as mesmas faculdades; há assim uma restrição da exclusividade do objecto da propriedade. E, além disso, as servidões administrativas impõem verdadeiras obrigações de *facere*, por vezes.

Ora os limites de direito público, quando são directamente estabelecidos, consistem, geralmente, num *non facere* ou num condicionamento, mas também podem impor ao proprietário obrigações de *facere*, como sejam as obrigações de demolir prédios que ameaçam ruína, a obrigação de fazer plantações para embelezamento de zonas

(1) *Manual de direito administrativo*, 2.^a edição, 1947, pág. 355.

turísticas, obrigação de fazer a canalização de esgotos nas construções urbanas, etc..

E ainda há limitações consistentes num *pati*, na obrigação de permitir a posição de candeeiros de iluminação pública e de caixas de correio, etc..

Portanto, quer as imposições ao proprietário derivem directamente da lei, quer da constituição de servidões administrativas, quer de poderes legais do Estado, tudo é limite ao direito de propriedade.

2 — Classificação dos limites de Direito Público; critério. Assento legislativo; enumeração exemplificativa.

Representando os limites de direito público impostos ao direito de propriedade, a aplicação do princípio de que o interesse privado deve ceder perante os interesses vitais da Sociedade, eles são cada vez mais numerosos, porque os conflitos entre o interesse privado e o interesse público tornam-se, com o progresso social, mais intensos e prementes, exigindo rápida solução.

O art.º 40.º da Constituição Política de 1933 estabelece o princípio de que é direito e obrigação do Estado a defesa da moral, da salubridade, da alimentação e da hygiene pública.

A estas, muitas outras razões se vão juntar, a ditar à autoridade pública o estabelecimento duma série de limitações em tão grande número que não é possível senão indicar algumas.

Do ponto civilístico em que nos encontramos, podemos agrupar os limites de direito público segundo o seu ângulo de incidência :

- a) Limites que incidem sobre as faculdades contidas no direito de propriedade ;
- b) Limites que incidem sobre o próprio direito de propriedade :

1 — Limites que levam à extinção do direito de propriedade.

2 — Limites que comprimem apenas o seu exercício pela concorrência de um direito de administração.

Os limites de direito público ao direito de propriedade têm por objecto bens móveis e bens imóveis, mas não são iguais para as duas categorias de bens, antes variam segundo a utilidade ou o perigo que

cada um pode representar para o interesse nacional. Os limites são mais fortes em relação a bens imóveis do que em relação aos móveis, porque o direito é mais extenso quando tem por objecto coisas imóveis e mais restrito quando se trata de móveis.

A razão por que a propriedade de coisas móveis é menos susceptível de disciplina jurídica limitadora não consiste no facto de as coisas móveis terem menos importância, menos valor do que as coisas imóveis, como se costumava dizer, o que era um erro. Outras razões explicam isto: uma razão de ordem física — a coisa móvel tem uma existência objectiva *per se stante*, de modo que tem um limite natural, físico, que normalmente impede que os actos praticados sobre a própria coisa tenham reflexo sobre outras coisas móveis. Fisicamente não há, no uso da propriedade mobiliária, os reflexos que necessariamente há na propriedade imobiliária. Nesta a coisa que é propriedade de uma pessoa não é senão, substancialmente, uma parte da coisa total, da qual a coisa de outrem é uma outra parte. A distinção, como é evidente, resulta de uma disposição artificial, visto que é produto do trabalho do homem. A terra não existe na Natureza como coisa separada; o que existe é a terra sobre a qual todos nós vivemos; ora, dada esta especialidade das coisas, é evidente que todos os actos que o homem pratique sobre uma parte da terra têm sempre alguma influência sobre a outra parte. Logo, é necessário que o Direito intervenha para regular os actos respeitantes à propriedade imobiliária, mais do que à propriedade mobiliária.

Uma outra razão que milita a favor da maior intervenção reguladora do Direito em relação à propriedade imobiliária está no facto de ser da terra que se tiram todas as coisas de maior necessidade pelo que, directa ou indirectamente, a propriedade imobiliária se pode considerar um elemento fundamental da economia de uma Nação. Como tal, a propriedade imobiliária, pela sua semelhança com a soberania territorial, tem uma grande importância política, o que mais justifica a maior intervenção do Direito na sua regulamentação.

Os limites de direito público incidem sobre móveis ou sobre imóveis ou sobre uns e outros e são gerais, uns, no sentido de que vigoram em todo o território e outros só se aplicam ao direito de propriedade que incide sobre bens que estão em determinadas condições.

Não se pode dizer taxativamente quais eles sejam porque nascem,

a cada passo, sempre que um interesse público exija a subordinação dos interesses privados.

Dado que representam a regulamentação objectiva do direito de propriedade, não dão lugar a indemnização, excepto quando resultem efectivos prejuízos para o proprietário e a lei diga que indemniza.

Porém, a indemnização existe sempre na Expropriação, na Requisição e na Ocupação temporária, porque sendo limites que resultam de um direito do Estado, atingem particularmente o direito de propriedade.

Já dissemos quão numerosos são os motivos que impõem as limitações de direito público à propriedade: motivos de segurança e higiene públicas, aproveitamento de certas formas de propriedade, protecção ao património artístico nacional, defesa nacional, etc., etc..

- a) Vamos agora olhar particularmente alguns limites que incidem sobre as faculdades contidas no direito de propriedade.

Os poderes característicos do direito de propriedade são o uso, a fruição e a disposição. O Código Civil não fala precisamente nestes poderes mas sim no direito de fruição, no direito de transformação, no direito de restituição, e indemnização e no direito de alienação; mas estes direitos, fora do direito de restituição e indemnização que é comum a todos os direitos, integram-se nos poderes de uso, fruição e disposição.

É sobre estes poderes ou faculdades que incidem limites das mais variadas espécies, proibindo o seu exercício ou sujeitando-o a condições, como a exigência de licenças ou a observância de regras técnicas, por exemplo, na construção de edifícios, em defesa da salubridade, higiene e segurança públicas; ou, pelo contrário, exigindo o próprio exercício de alguma dessas faculdades.

Estes limites importam para o proprietário deveres negativos de se abster do exercício de alguma faculdade do direito de propriedade, ou de observar as condições da lei nesse exercício, ou deveres positivos que lhe impõem uma conduta determinada em relação ao seu direito de propriedade.

O uso e porte de armas é condicionado pela necessidade de licença para esse efeito, dada no intuito de salvaguardar a segurança pública

(art.º 80.º, n.º 12.º, § 2.º, art.º 109.º, n.º 2.º do Código Administrativo). Ao mesmo se referem o Decreto n.º 18.754, de 4 de Setembro de 1930 e a Portaria n.º 8.194, de 8 de Agosto de 1935, alterada pela Portaria n.º 9.427, de 8 de Janeiro de 1940.

Ainda em defesa da segurança pública, se rodeia de restrições o emprego de explosivos a que se refere o Decreto n.º 36.086, de 31 de Dezembro de 1946, que revogou os Decretos n.ºs 17.638 e 20.194.

Quanto a águas, depois de o art.º 444.º do Código Civil dizer que o dono do prédio onde houver alguma fonte ou nascente de água, pode servir-se dela e dispor livremente do seu uso, salvo o direito que algum terceiro tenha adquirido a esse uso por título justo, acrescenta no art.º 445.º que se as sobreditas águas forem medicinais, poderá o seu uso ser regulado administrativamente conforme o exigir o interesse público, contanto que o proprietário seja indemnizado do prejuízo que com isso padecer.

A Constituição de 1933, no art.º 49.º, atribui ao Estado a propriedade das nascentes de águas minero-medicinais, como já o fazia o Decreto n.º 15.401, de 17 de Abril de 1928. É que, pelas suas faculdades terapêuticas, ocupam lugar principal entre os meios de sanidade pública e, portanto, devem ter forte protecção do Estado. Também no art.º 2.º do Decreto de 30 de Setembro de 1892 se estabelecia o princípio de que nenhuma corporação administrativa, religiosa ou de beneficência, sociedade, parceria, companhia ou particular, incluindo os proprietários do solo onde se encontrassem nascentes de água minero-medicinais, poderia efectuar sobre elas, quaisquer trabalhos de captagem, nem explorá-las de qualquer modo, sem prévia autorização do Governo, concedida pelo Ministro das Obras Públicas, Comércio e Indústria.

Quanto às águas de mesa — águas potáveis e minero-artificiais —, não são propriedade do Estado, mas estão submetidas, na sua exploração, a um regime especial fixado pelo Decreto n.º 15.401.

O Decreto n.º 5.787-III, de 10 de Maio de 1919, estabelece limitações ao direito que tem o proprietário de qualquer água particular de poder aproveitar-se dela livremente. Diz o art.º 100.º que o proprietário de qualquer nascente não poderá mudar o seu curso costumado se, há mais de 5 anos, dele ou das suas águas vertentes se abastecerem para os seus gastos domésticos os habitantes de qualquer povoação ou casal. Diz o art.º 101.º e o seu § 1.º deste decreto, estabele-

cendo doutrina paralela à do art.º 448.º e seu parágrafo do Código Civil, que se os mencionados habitantes não houverem adquirido, por título justo o uso das referidas águas, poderá o proprietário exigir a devida indemnização que será proporcional ao prejuízo que lhe resulta de ser privado do livre uso das águas e ao que lhe causar o trânsito que se tiver feito pelo seu prédio, sem atenção ao proveito que daquele uso pode tirar a povoação ou o casal.

O fundamento desta restrição é evidente: o direito do dono do prédio tem de ceder perante o direito à vida dos habitantes de uma povoação, direitos que são conciliáveis pela indemnização a que o proprietário tem direito.

O art.º 100.º diz: «O proprietário de qualquer nascente não poderá *mudar o seu curso costumado*» — isto não deve ser tomado à letra, como se fosse o único acto proibido ao proprietário, pois o intuito do legislador é que os habitantes da povoação de nenhum modo possam ser privados da água de que se abasteciam; o dono da fonte, portanto, embora sem desviar a água do seu curso, não poderá empregá-la em usos agrícolas ou industriais, nem alterá-la nem corrompê-la, tornando-a inepta aos usos domésticos.

O art.º 109.º ainda do mesmo decreto diz: «Aquele que de qualquer forma alterar ou fizer diminuir as águas de fonte ou reservatório destinado ao uso público, será obrigado a repor as coisas no estado anterior e, não sendo isso possível, terá de fornecer para o mesmo uso em local apropriado, água equivalente àquela de que o público ficou privado.

E, em vista disso, proíbe-se a exploração de águas subterrâneas quando essa exploração vá alterar ou diminuir as águas da fonte ou do reservatório destinados ao uso público.

Quanto a minas, mesmo que elas existam no subsolo que ainda é susceptível de ter utilidade para o proprietário e que, portanto, é abrangido ainda pelo seu direito de propriedade, elas pertencerão ao Estado nos termos do art.º 49.º da Constituição Política de 1933.

Quanto à exploração de pedreiras, a Lei n.º 1.979, de 23 de Março de 1940, que trata da Expropriação de pedreiras necessárias à execução de obras públicas ou para fins industriais de utilidade pública, permite que sejam os proprietários a explorá-las, mediante licenças de estabelecimento concedidas pela Direcção-Geral de Minas e Serviços Geológicos. Já o Decreto n.º 13.642, de 20 de Maio de 1927,

no art.º 1.º dizia que a exploração de pedreiras era do livre aproveitamento do proprietário do solo e por isso só podia ser lavrado por ele ou com o seu consentimento. Mas nos art.ºs 2.º e 5.º, estabelecia-se que, quando a exploração da pedreira assumisse carácter industrial, ou seja de utilidade pública, e o proprietário do solo, não o querendo fazer, recusasse licença a outrem para o fazer, poderia este dirigir-se ao Governo Civil e demonstrar a necessidade da dita exploração. Esta autoridade deveria então intimar o proprietário a declarar, no prazo de trinta dias, se queria ou não explorar a pedreira por sua conta. No caso de querer, deveria o proprietário obrigar-se por um termo a principiar os trabalhos no prazo de um mês, tratando-se de utilidade pública, ou de três meses sendo uma indústria. No caso de não querer ou não executar o compromisso tomado, o Governo Civil promoveria que fosse decretada urgente a Expropriação por utilidade pública.

A Lei n.º 1.979, já citada, proíbe, com manifesto intuito de assegurar a segurança pública, proteger os monumentos nacionais e por razões de saúde e higiene pública, a exploração de pedreiras e a instalação dos respectivos acessórios circunjacentes a qualquer edifício, fortificação ou monumento nacional, postos eléctricos de transformação ou telecomunicação, cabo eléctrico subterrâneo ou submarino ou qualquer outra construção, linha férrea, via pública, rio navegável, canal, nascente, fonte ou encanamento de água.

Quanto a prédios rústicos, há limitações de carácter económico que incidem sobre as culturas, proibindo certas e determinadas, ou condicionando-as. O Decreto n.º 29.514, de 4 de Abril de 1939, proíbe a cultura do arroz nas zonas de protecção definidas no art.º 20.º do Decreto n.º 28.493, durante um certo tempo. O Decreto-Lei n.º 24.976, de 28 de Janeiro de 1933, proíbe a plantação da videira em todo o continente até ao condicionamento legal da sua cultura nas diversas regiões vitícolas.

Numerosas limitações estabelece o direito público ao direito de plantar árvores e fazer construções. O art.º 2.324.º do Código Civil diz que a todo o proprietário é lícito fazer em chão seu quaisquer construções ou levantar quaisquer edifícios, conformando-se com os regulamentos municipais e respeitando-se as disposições que nos artigos seguintes se indicam. É nestes regulamentos municipais ou adminis-

trativos que se encontram os limites de direito público, que visam a segurança, higiene e sanidade públicas.

Proíbe-se ou faz-se depender de licenças as plantações e construções nas zonas delimitadas por servidões das estradas (Regulamento das estradas nacionais, aprovado pelo Decreto n.º 36.816, de 2 de Abril de 1948), por servidões das vias férreas (Decreto de 31 de Dezembro de 1864), e por servidões dos faróis (Decreto n.º 21.274, de 2 de Maio de 1932), por servidões de navegação aérea (Decreto n.º 19.681, de 2 de Maio de 1931).

Também se proíbem as plantações nos terrenos em que se achem estabelecidas linhas de instalação eléctrica de utilidade pública, e nos terrenos confinantes ao longo dos quais estejam estabelecidas as referidas linhas, para que essas plantações não prejudiquem as instalações (Decreto n.º 14.829, de 6 de Janeiro de 1928).

Em virtude de servidões militares, sujeitam-se a certas condições as plantações em terrenos abrangidos pelas zonas de servidão e proíbem-se as construções com materiais combustíveis nas zonas que circundam as fortificações, fábricas, paióis, depósitos de pólvora e outros explosivos (Lei de 24 de Maio de 1902).

Todos estes diplomas impõem, correlativamente, a obrigação de deitar abaixo ou demolir as árvores e construções que existirem quando forem criadas aquelas servidões.

Por outro lado obriga-se o proprietário a fazer plantações em certos casos. É o que nos diz o Decreto n.º 19.252, de 17 de Janeiro de 1931, que promove o embelezamento dos locais compreendidos entre Lisboa e as zonas de turismo de Queluz, Sintra, Cascais e Estoril, com o fim de tornar as estradas que servem as ditas zonas, indicadas no art.º 1.º daquele decreto, menos monótonas e menos perigosas. Diz-se aí que os proprietários confinantes deverão, quando for julgado necessário pelo Conselho Nacional de Turismo, de acordo com a Junta Autónoma das Estradas, rebaixar os muros de vedação e efectuar plantações de árvores e arbustos, adaptáveis ao meio, junto das extremas que limitam com as mesmas estradas.

Diz o art.º 4.º daquele mesmo decreto que os donos das propriedades marginais às estradas marginais consideradas de turismo e que servem as zonas indicadas no art.º 1.º, não poderão continuar a mantê-las incultas, devendo no prazo de três anos, utilizá-las devidamente em cultura agrícola ou florestal. Caso não possam ou não

queiram os proprietários proceder a esta valorização, deverão comunicá-lo ao Conselho Nacional de Turismo que procederá à sua expropriação amigável ou judicial, a fim de promover a sua utilização por intermédio do Ministério da Agricultura ou transferi-las a entidades que se obriguem à sua valorização.

Quanto às construções, a Lei n.º 1.909, de 22 de Maio de 1935, para a urbanização da Costa do Sol, exige licenças do gabinete, organizado pelo Governo, Junto do Ministério das Obras Públicas, para construir e estabelecer as condições a que devem obedecer as construções, nesta zona de turismo.

O Regulamento das Estradas Nacionais estabelece que nos prédios urbanos que se construírem junto das estradas nacionais, a altura das edificações será regulada pelas disposições dos regulamentos de salubridade municipais.

No interesse da higiene e saúde públicas, são proibidas as construções de casas de habitação nas zonas profiláticas de isolamento de estabelecimentos em que se explore qualquer indústria insalubre, incómoda, perigosa ou tóxica (2).

O regulamento geral da construção urbana, de 28 de Agosto de 1930, exige licenças para construir, estabelece regras técnicas a que tem que obedecer a construção, impõe condições de estética, de salubridade e segurança públicas contra incêndios de que resultam para o proprietário a obrigação de fazer reparações e praticar outros actos tendentes à conservação dos prédios.

As construções ainda têm que obedecer ao alinhamento, que consiste na indicação feita pela autoridade pública da linha que separa a via pública dos prédios adjacentes, e à cota de nível que é dada pela entidade que dá o alinhamento.

Na defesa da salubridade das edificações urbanas, obriga-se o proprietário a estabelecer uma rede de canalizações e demais acessórios necessários a um completo e perfeito saneamento dos seus prédios (Regulamento geral das canalizações de esgoto — Portaria n.º 11.338, de 8 de Maio de 1946).

O Decreto n.º 21.117, de 18 de Abril de 1932, que regulamenta o Decreto n.º 20.985, na parte respeitante a monumentos arqueológicos, diz no art.º 2.º que o imóvel classificado não poderá ser alienado

(2) Aprovado pelo Decreto n.º 8.364, de 25 de Agosto de 1922.

ou destruído sem consentimento do Ministro da Educação Pública, que para isso ouvirá as entidades competentes e, conseqüentemente, o proprietário tem obrigação de conservar os objectos artísticos da sua propriedade considerados património artístico nacional.

b) Limites que incidem sobre o direito de propriedade.

Os limites de direito público que incidem sobre o direito de propriedade ou o extinguem ou apenas destroem o objecto desse direito.

No primeiro aspecto, o ataque ao direito de propriedade é de tal modo profundo que bem se compreende que não se possa admitir esta violação dum direito subjectivo sem que haja uma justa compensação. Tem então lugar a indemnização, em alguns casos posterior mas geralmente prévia.

O limite de direito público mais intenso, hoje largamente desenvolvido e aplicado, é o do instituto da expropriação por causa da utilidade pública.

A expropriação resulta de um direito do Estado — o direito de expropriar bens particulares, quando pelos meios normais de direito civil não os consiga adquirir e eles sejam indispensáveis para a realização dos interesses públicos.

Este direito já era admitido pela Carta Constitucional de 1826, no art.º 145.º, § 21.º: «É garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público, legalmente verificado, exigir o uso e o emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indemnizado do valor dela».

Em 1850, aparece a primeira lei a regulá-la *ex-professo*, a que se seguiram logo muitas outras. Em 1867, o Código Civil consagra-o no art.º 2.360.º, quando diz que o proprietário pode ser privado da sua propriedade em cumprimento de obrigação para com outrem, ou ser expropriado dela ou privado da sua fruição, no todo ou em parte, por motivos de utilidade pública, mediante a correspondente indemnização.

O instituto manteve-se com a regulamentação de 1850 durante longos anos. Só em 1912 apareceu nova lei fundamental a revogar aquela, a Lei de 26 de Julho, lei que em grande parte ainda está em vigor, isto é, naquilo que não estiver revogado pela moderna lei do

inquilinato, a Lei n.º 2.030, de 22 de Junho de 1948, regulamentada pelo Decreto n.º 37.758, de 22 de Fevereiro de 1950.

A expropriação, já admitida quando se afirmava o carácter ilimitado do direito de propriedade, tem sofrido uma grande evolução, alargando-se cada vez mais o seu âmbito, porque cada vez mais a satisfação dos interesses públicos exigem que se recorra a este instituto.

São muitos os motivos que levam à expropriação. Eles vêm enumerados no art.º 2.º da Lei de 1912: Defesa militar, segurança pública, salubridade pública, fomento da riqueza nacional, viação pública, ensino e cultura intelectual, fins de assistência pública, expansão urbana, para indústrias, melhoramentos e serviços de iniciativa pública, salvaguarda do património artístico e arqueológico, e melhoramentos rurais.

Novas leis posteriores têm imposto outros limites. É curiosa a Lei n.º 1.728, de 5 de Janeiro de 1925 que fala em expropriação para jogos e desportos.

A expropriação, sendo um direito do Estado, foi por este delegada nos corpos administrativos, às Misericórdias e a simples entidades particulares. Simplesmente a expropriação, sendo requerida por estes, ainda é decretada pelo Governo, mediante declaração de utilidade pública.

Quanto ao objecto, a expropriação pode incidir sobre móveis e imóveis. O nosso Código Civil já admitia a expropriação de obras literárias.

Elemento característico da expropriação é a indemnização a que dá lugar. Ela deve ser justa e prévia; o seu cálculo pode fazer-se amigavelmente, por acordo, ou é fixada pelo tribunal. Tem variado o critério da fixação da indemnização. Ela baseia-se numa avaliação do bem expropriado, que geralmente é feita por peritos; mas já se tem criado comissões de avaliação; e nalguns países usa-se uma forma científica, recorrendo a fórmulas matemáticas e a factores circunstanciais.

O processo de expropriação pode ser ordinário, sumário e de urgência, havendo tendência para a sua simplificação, para se conseguir rápida e eficaz satisfação dos interesses que a expropriação visa; mas tem que se atender sempre à justiça da indemnização, para que não se caia no arbítrio e na tirania.

Podemos finalmente entender que a expropriação é a extinção de direitos reais sobre imóveis ou móveis, determinada em consequência de uma declaração de utilidade pública por acto do poder e mediante o pagamento ao titular dos direitos extintos da indemnização correspondente.

Outras duas fortes restrições que sofre o direito de propriedade, ao ponto de levar à sua extinção, verificam-se através de dois institutos afins da expropriação : a requisição e a destruição por utilidade pública.

A requisição é, segundo o Prof. Doutor Marcelo Caetano, o acto pelo qual a administração pública impõe aos particulares, mediante indemnização, a obrigação de prestar coisas móveis, ou servidões, ou de consentir na cedência do uso e fruição de um imóvel, que as circunstâncias de necessidade e urgência não permitem que sejam obtidos, com igual proveito colectivo, pelos meios normais.

No seu início, as requisições só tinham lugar em situação de emergência de carácter militar e, por isso, esse direito pertencia normalmente às autoridades militares; posteriormente, o instituto alargou-se a todas as situações de emergência, desde que constituam estados anormais, mesmo sem carácter militar. É o que resulta do art.º 97.º do Decreto n.º 7.001, de 4 de Outubro de 1920.

Hoje as requisições podem incidir sobre géneros alimentícios, meios de condução, pessoal, animais e material necessário ao funcionamento de um serviço público urgente em estados anormais de crise.

A requisição acarreta também a obrigação de prestar serviços e actividades que agora não nos interessam.

Interessa-nos antes saber que a requisição pode incidir sobre móveis e imóveis. Quando incide sobre estes, tem carácter necessariamente temporário. O proprietário do bem requisitado continua a ter o direito de propriedade sobre o imóvel, mas não o pode exercer; e, ele está como que em suspenso, durante um certo tempo. O Decreto n.º 36.284 estabelece um prazo máximo de utilização do imóvel por cinco anos.

Quanto a móveis, se eles são fungíveis, a requisição deles envolve uma verdadeira cessação da propriedade; se não são fungíveis, temos também uma suspensão do direito de propriedade.

Também a requisição dá lugar a indemnização que agora é posterior (art.º 29.º do Decreto n.º 97, de 27 de Agosto de 1913).

Quanto à destruição por utilidade pública, ela é a obrigação imposta ao proprietário pela Administração Pública de destruir o bem que é objecto da sua propriedade, no interesse da segurança, ou da hygiene ou da saúde públicas.

Há aqui um dever positivo de exercer uma faculdade contida no direito de propriedade.

Não nos estamos a referir aos actos naturais de destruição imposta pela administração como sanção pela violação de uma norma, como por exemplo, a demolição de construções feitas sem licenças camarárias; referimo-nos antes aos casos em que a administração ordena ao particular a demolição de construções que ameacem ruína ou que façam periclitar a saúde pública, a que se refere o art.º 51.º, n.º 18.º, do Código Administrativo.

O já citado Decreto n.º 36.816, de 2 de Abril de 1948, obriga a demolir as edificações ou outras obras que ameacem desabar sobre as estradas.

São também casos de destruição por utilidade pública, em defesa da hygiene e saúde públicas, a destruição de animais doentes, a que se refere o Regulamento Geral de Saúde pecuária, de 7 de Fevereiro de 1889.

Aqui há de interessante dar-se indemnização nos casos em que, apesar de doente, o animal ainda tenha valor para o seu proprietário, que, portanto, sofre um prejuízo, abatendo-o. Ao passo que nas doenças particularmente graves, como a raiva, o animal considera-se perdido, não podendo o proprietário dele tirar qualquer utilidade e então não há lugar a indemnização, além de que o Estado também não tira proveito do sacrifício que impõe ao proprietário.

No caso de destruição de animais, há uma verdadeira extinção do direito de propriedade, ao passo que nos casos de demolição, o proprietário tem ainda um direito de propriedade, embora com conteúdo diferente.

- c) Finalmente, há limites de direito público que apenas comprimem o exercício do direito de propriedade; derivam da concorrência de um direito da administração, que goza

parcialmente o objecto do direito de propriedade ou que desenvolve uma certa actividade com relação a esse objecto.

O proprietário conserva o seu direito, apenas tem que suportar, e não pode impedir, que outros exerçam aquele direito. As faculdades contidas no direito de propriedade não são suprimidas, antes são exercidas pelo proprietário e juntamente a administração pública.

É o que se verifica nas servidões administrativas em si mesmas. Como diz o Prof. Doutor Marcelo Caetano, a págs. 349 do seu *Manual de Direito Administrativo*, a constituição das servidões deve permitir que o prédio onerado continue a ser utilizado pelo seu dono como antes — é o princípio do mínimo prejuízo. E só se a servidão impedir o prosseguimento da fruição normal de todo ou de parte do prédio, é que nasce, da violação da regra da igualdade de encargos públicos pela imposição de um sacrifício excepcional ao proprietário, a necessidade de aplicar o princípio da indemnização, sempre que expressa disposição da lei (Decreto n.º 5.786, art.º 126.º e Lei das águas, art.º 56.º, § único) o diga.

Uma importante limitação ao direito de propriedade é a ocupação temporária, por parte da administração, da propriedade privada.

Só recai sobre imóveis e destes, só sobre prédios rústicos, porque, para os urbanos usa-se a requisição.

A ocupação temporária é a utilização directa pela administração pública, mediante indemnização, de um prédio rústico ou parte dele, pertencente a um particular, para fins determinados de interesse público e durante o tempo estritamente necessário à sua consecução.

A ocupação temporária verifica-se em casos normais de utilidade pública em que a administração não vê necessidade de proceder a expropriação por se tratar de necessidades pouco duradouras. Ela deve durar só cinco anos, normalmente, ao fim dos quais, o proprietário pode pedir a expropriação.

A ocupação temporária tem lugar nas propriedades confinantes com as vias de comunicação, para depositar os materiais das obras, para construir habitações para os que fiscalizam a abertura e conservação de estradas, etc..

Este limite comprime o exercício do direito de propriedade, mas não diminui este.

A propriedade privada é ainda comprimida pelo exercício de certas actividades que a administração pode nela desenvolver como seja a posição de caixas de correio e de candeeiros de iluminação pública, nos prédios confinantes com as vias de comunicação. Para a instalação de linhas eléctricas, o Estado tem o direito de colocar postos, de fazer passar fios condutores nas paredes ou nos telhados dos edifícios privados, condutores subterrâneos, canalização, etc..

O proprietário confinante com vias de comunicação é obrigado a permitir a entrada a engenheiros para fazer estudos e os trabalhos que forem necessários para a instalação de serviços públicos, para a exploração de minas, para o aproveitamento de águas minero-medicinais, para extracção de pedra das pedreiras existentes em propriedades particulares, quando seja necessária para a construção de estradas ou de caminhos de ferro.

Também tem que permitir a entrada às pessoas encarregadas do estudo, construção, reparação e fiscalização das linhas eléctricas.

Estes limites são gerais porque são comuns a todos os imóveis — todos os imóveis estão sujeitos a ter que suportar esses actos materiais da administração, em defesa de interesses públicos.

3 — Conclusões.

Encontramos assim um direito de propriedade fortemente limitado, pelos mais variados motivos, todos de inspiração social.

Se, por um lado, as necessidades da Sociedade se impõem ao indivíduo cada vez mais, com o progresso da civilização, é preciso ter o máximo cuidado em respeitar em certa medida os direitos subjectivos, que não podem ser esquecidos, a menos que se vá cair no Socialismo.

É preciso atender à psicologia e à maneira de ser dos povos e não obedecer a puras ideias, que podem aparecer-nos muito sedutoras mas que na prática fracassam.

Apesar de o espírito associacionista ter profundas raízes no povo português, o individualismo inerente a todos nós é muito forte e é com muita dificuldade que admitimos os deveres para com a sociedade, deveres que são a contrapartida dos direitos que o Estado nos concede.