

BREVES REFLEXÕES EM TORNO  
DO ART. 9.º, N.º 2 DO CÓDIGO  
DAS EXPROPRIAÇÕES \*

*Pelo Prof. Doutor Fausto de Quadros*

1. Dispõe o art. 9.º, n.º 2 do Código das Expropriações que

«A declaração de utilidade pública caducará se, passados dois anos sobre a sua publicação, a entidade expropriante não tiver adquirido os bens por expropriação amigável ou não tiver promovido a constituição da arbitragem, nos termos dos artigos 49.º e seguintes deste diploma.»

Este preceito não constava da redacção original do art. 9.º daquele Código, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 845/76, de 11 de Dezembro, que continha apenas a disposição correspondente

---

\* Esta nótula pretende sintetizar a posição doutrinária defendida pelo Autor em alguns pareceres exibidos perante a Administração activa e os tribunais administrativos. A matéria ganhou enorme actualidade porque o art. 9.º, n.º 2 tem vindo nos últimos meses a ser invocado com grande frequência em processos administrativos gratuitos e em processos contenciosos perante tribunais comuns e administrativos e nem sempre tem tido a interpretação que ao Autor parece ser a mais correcta. A tese compendiada nestas linhas será objecto, em momento ulterior, de maior desenvolvimento pelo Autor, quando sobre esta questão já estiverem formadas a prática administrativa e a jurisprudência.

actualmente ao n.º 1 daquele artigo. Foi-lhe acrescentado pelo Decreto-Lei n.º 154/83, de 12 de Abril, que fixava em um ano o prazo de caducidade da declaração de utilidade pública. Mais tarde, o Decreto-Lei n.º 413/83, de 23 de Novembro, viria a alargar esse prazo para dois anos.

A fixação do domínio material de aplicação deste art. 9.º, n.º 2 coloca, entre outros, este problema concreto: o de saber se a caducidade aí prevista só se aplica às expropriações por utilidade pública realizadas à sombra do Código das Expropriações ou se se estende também às expropriações permitidas por lei especial.

É sobre esta questão concreta que nos vamos debruçar.

2. Antes, porém, de lá chegarmos gostaríamos de proceder a uma breve introdução geral sobre o estado actual do Direito das Expropriações em Portugal.

Ainda está por fazer uma apreciação crítica global do Direito das Expropriações hoje vigente em Portugal (¹). E, no entanto, a sua ausência tem impedido a formação de uma doutrina neste sector tão importante do Direito Administrativo (²) (³), o que por sua vez tem dificultado a estabilização e o aprofundamento da jurisprudência nesta matéria.

Esse estudo crítico do conjunto do Direito positivo das Expropriações apresenta-se-nos como tanto mais necessário quanto é certo que se torna urgente convencer o legislador

---

(¹) Sem prejuízo dos preciosos elementos arrolados para o efeito na monografia universitária de FERNANDO ALVES CORREIA, *As garantias do particular na expropriação por utilidade pública*, Coimbra, 1982, e em alguns comentários ao Código das Expropriações.

(²) Entendemos que a sede própria da elaboração dogmática do Direito das Expropriações é o Direito Administrativo, sem prejuízo de este ser um dos domínios do Direito Administrativo subsidiários do Direito Privado.

(³) Isso não impede, porém, que se reconheça que muitos dos princípios sustentados por MARCELLO CAETANO/FREITAS DO AMARAL no *Manual de Direito Administrativo*, tomo II, 9.ª edição, Coimbra, 1972, págs. 906 e segs., conservam plena actualidade.

português de que o Direito das Expropriações que actualmente vigora em Portugal se afasta profundamente das exigências que neste domínio são colocadas pelos princípios jurídico-políticos estruturadores do regime democrático e do Estado de Direito e, concretamente, pela consagração constitucional do direito de propriedade privada (4), assim como é imperioso que depressa se corrija a concepção filosófica que a prática administrativa e a jurisprudência dos tribunais comuns e administrativos têm vindo a seguir acerca de aspectos essenciais do regime jurídico das expropriações em Portugal.

No que toca ao afastamento do actual Direito positivo das Expropriações em relação às exigências impostas pela Democracia e pelo Estado de Direito (na fórmula, que o nosso sistema constitucional consagra, de Estado Social de Direito), que faz com que em alguns aspectos essenciais ele se afaste bastante das Ordens Jurídicas dos outros Estados democráticos ocidentais (5), há que conceder relevo, desde logo, ao facto, hoje quase ímpar nos sistemas jurídicos ocidentais, de se deixar à total e ilimitada discricionariedade da Administração o preenchimento do conceito de «utilidade pública» da expropriação.

Não acontecia assim com a Lei de 23 de Julho de 1850, segundo a qual a expropriação por causa de utilidade pública só poderia ter lugar «depois de verificada e declarada» essa utilidade pública, por Lei ou por Decreto sob consulta da Secção Administrativa do Conselho de Estado (arts. 1.º e 2.º).

---

(4) Não nos debruçaremos aqui sobre a própria técnica legislativa adoptada pelo Código das Expropriações nem sobre o rigor dos conceitos aí utilizados, domínios esses em que aquele Código é francamente mau. Ele constitui um exemplo sintomático de que há anos a esta parte se passou a legislar em Portugal em questões básicas, e na generalidade dos casos, com grande descuido, sem o domínio profundo dos conceitos e dos princípios fundamentais que os diplomas envolvem.

(5) Como demonstra ALVES CORREIA, *op. cit.*, págs. 49 e segs., com recurso à bibliografia aí citada, especialmente FRANCO BARTOLOMEI, *L'espropriazione nel Diritto Pubblico*, vol. I, Milão, 1965, sobretudo págs. 35 e segs.

Não acontecia assim também com a Lei de 26 de Julho de 1912, onde no art. 2.º apareciam *taxativamente* enunciadas as expropriações «de utilidade pública e urgente».

Não acontecia assim nem mesmo na Lei n.º 2030, de 22 de Junho de 1948, que logo no art. 1.º impunha que a causa de utilidade pública das expropriações tivesse de se encontrar previamente «prevista na lei». Essa expressão foi intencionalmente omitida no art. 1.º do actual Código das Expropriações.

Outro ponto onde o nosso actual Direito das Expropriações se situa longe dos sistemas jurídicos dos outros Estados democráticos ocidentais consiste no não reconhecimento aos particulares, pelo art. 7.º do Código das Expropriações, do direito de reversão dos bens ou direitos expropriados quando o expropriante for uma pessoa colectiva de Direito Público, o que acontece na grande maioria dos casos de expropriações levadas a cabo em Portugal. Daqui tem resultado, na prática, um sistemático e quase generalizado desvio do fim para o qual a expropriação foi efectuada, o que nem sempre tem sido fácil de impugnar com alegação de desvio de poder. Além disso, e o que se afigura ainda mais grave e sem dúvida afecta a honorabilidade da Administração, quase sempre esse desvio do fim tem sido praticado pela Administração com intuítos especulativos, fazendo-nos cair na figura do enriquecimento sem causa, porque obtido à custa dos expropriados (\*).

Quanto ao que respeita à necessidade de correcção dos critérios adoptados pela prática administrativa e pela jurisprudência dos tribunais, comuns e administrativos, em matéria de expropriações, há que começar por salientar que duma e doutra seria de esperar um contributo precioso para a eliminação ou, pelo menos, para a atenuação das muitas deficiências que o Direito positivo das Expropriações apresenta, suprimindo-as

---

(\*) Em matéria de reversão a lei portuguesa actual não apenas se afasta da generalidade dos sistemas jurídicos ocidentais como assinala mesmo um retrocesso, também aqui, em comparação com a Lei n.º 2030, como se pode ver pela leitura do art. 8.º desta Lei.

na interpretação e na aplicação das normas positivas. Mas, infelizmente, esse contributo não tem sido dado.

A prática administrativa em matéria de expropriações tem assumido, muitas vezes, um cariz exageradamente colectivizante, tanto ao nível da Administração estadual como no plano das autarquias locais. Tem-se lançado mão das expropriações, isto é, da erradicação da propriedade privada, com demasiada leviandade, muitas vezes como o primeiro recurso, quando tantas vezes os fins de utilidade pública a prosseguir se compadeciam perfeitamente com simples *limitações* ao direito de propriedade, e não exigiam a privação pura e simples desse direito. Exemplo sugestivo do que afirmamos é-nos dado pelo facto de a Administração Pública nos últimos anos se ter servido muito pouco das servidões administrativas, hoje previstas no art. 3.º do Código das Expropriações, quando é certo que em muitos dos casos em que a Administração se tem vindo a socorrer de expropriações o interesse público a prosseguir ter-se-ia contentado com o recurso ao instituto jurídico da servidão administrativa, figura bem menos gravosa para os direitos dos particulares, desde logo porque não conduz à erradicação da propriedade. Note-se, aliás, que o recurso à expropriação, quando para a satisfação do interesse público que se visa prosseguir seria suficiente um instituto menos gravoso para os direitos fundamentais dos particulares, designadamente qualquer figura jurídica de mera *limitação* (que não privação) do direito de propriedade privada, das muitas que nesse sentido o nosso Direito consente, infringe o *princípio da proporcionalidade*, que tem de ser entendido como um corolário do *princípio da igualdade* dos cidadãos, consagrado na nossa Constituição, no art. 13.º. Sem embargo do grande desenvolvimento que já obteve no Direito Administrativo alemão federal, o princípio da proporcionalidade em matéria de expropriações por utilidade pública tem de ser hoje visto, mais adequadamente, como uma expressão do princípio «*bilan-coût-avantages*», que o Conselho de Estado francês criou exactamente para limitar o poder discricionário da Administração em maté-

ria de expropriações (1). A infracção ao princípio da proporcionalidade pode ser atacada contenciosamente, no quadro do contencioso de anulação, com fundamento quer em violação de lei (no nosso caso, o citado preceito da Constituição) quer em desvio de poder, e os tribunais administrativos não podem recusar-se a conhecer desses vícios, nem que para sobre eles se pronunciarem tenham de se socorrer da intervenção de técnicos, o que hoje é permitido entre nós pelos arts. 649.º e 652.º do Código de Processo Civil, 862.º do Código Administrativo e 14.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos. Note-se que em questões desta natureza tanto o Conselho de Estado francês como o *Bundesverwaltungsgericht* alemão não hesitam mesmo em ouvir peritos em matérias específicas do Direito, já que ao tribunal não se pode exigir que domine questões técnicas altamente especializadas.

Para além disso, a prática administrativa em matéria de expropriações tem-se revelado atentatória dos direitos fundamentais dos expropriados também num domínio nuclear do conceito de expropriação: o cálculo da indemnização.

O art. 62.º, n.º 2 da Constituição e os arts. 27.º, n.º 1, 28.º, n.º 1 e, acessoriamente, 8.º do Código das Expropriações impõem que, como contrapartida da expropriação, seja paga ao expropriado uma «justa indemnização» (2). Não é suficiente que se lhe pague uma indemnização: é necessário, além disso, que essa indemnização seja *justa*. Já basta ao expropriado o sacrifício que lhe é imposto da privação do direito; não se pode somar a esse sacrifício um segundo sacrifício, que seria o de uma indemnização injusta.

---

(1) V., por todos, JEANNE LEMASURIER, *Vers un nouveau principe général du Droit? Le principe «bilan-coût-avantages»*, in *Mélanges offerts à Marcel Waline*, vol. II, Paris, 1974, págs. 551 e segs., e jurisprudência aí citada; entre nós, cfr. ALVES CORREIA, *op. cit.*, págs. 177 e segs.

(2) O que, logo por aí, fere de inconstitucionalidade alguns diplomas, nalguns casos do século passado ou do início deste século, que, em domínios muito específicos, continuam a autorizar expropriações *sem indemnização*.

Na História do Direito das Expropriações em Portugal tem-se hesitado em falar em «justa indemnização» (art. 1.º, n.º 1 da Lei n.º 2030), «equitativa indemnização» (art. 12.º da citada Lei de 1912) ou «indemnização do seu (da propriedade) valor» (art. 13.º da citada Lei de 1850).

Por indemnização justa quere-se significar uma indemnização que compense realmente o expropriado pelo prejuízo que sofre com a expropriação. É a tal ideia da «indemnização compensatória» que já há muitos anos o Professor Marcello Caetano defendia como elemento essencial do conceito de expropriação (\*). E se essa ideia de justiça no cálculo da indemnização afasta critérios especulativos também repele critérios depreciativos do valor dos bens expropriados: ou seja, como dispõe o citado art. 28.º, n.º 1 do Código das Expropriações, ela manda que se atenda ao «valor real e corrente» dos bens expropriados.

Pois bem: a Administração Pública tem vindo a optar sistematicamente pela fixação de indemnizações aquém do valor real dos bens expropriados, quer directamente, pela adopção de critérios que necessariamente conduzem à depreciação desse valor, quer indirectamente, pelo recurso ao pagamento da indemnização em prestações, que o art. 84.º lhe permite com generosidade e em manifesto prejuízo para os direitos dos particulares. Em alguns casos, essa actuação da Administração tem revestido foros de autêntico escândalo, quando pouco tempo volvido sobre a expropriação e a fixação da respectiva indemnização ela aliena os bens expropriados por um preço muito superior ao valor que se levou em conta para o cálculo da indemnização.

É certo que algumas vezes esse comportamento da Administração activa tem sido atenuado ou corrigido por via contenciosa. Mas nem a via contenciosa, pela sua lentidão, é

---

(\*) *Em torno do conceito de expropriação por utilidade pública, in O Direito*, ano 81.º, pág. 179. Mais tarde, essa ideia foi retomada por MARCELLO CAETANO/FREITAS DO AMARAL, *Manual de Direito Administrativo*, 9.ª ed., t. II, *cit.*, pág. 996.

atractiva numa matéria em que estão em causa direitos fundamentais dos cidadãos, que impõem reparação urgente, nem a conduta dos tribunais em matéria de expropriações é estimulante ou tranquilizadora para os particulares.

De facto, tem faltado nesta matéria aos tribunais portugueses ousadia não apenas para travar o pendor estatista da lei e da prática administrativas mas também para arejar o Direito das Expropriações no sentido mais compatível com as imposições do Estado de Direito. Tem-lhes faltado arrojo para se lançarem numa jurisprudência inovadora, que, forçando, se for caso disso, as malhas da lei, imponha na matéria um justo equilíbrio entre as imposições do interesse público e a protecção dos direitos fundamentais dos cidadãos, o que salta particularmente à vista quando se pensa no papel profundamente dinamizador que, neste domínio, tem sido desempenhado, no sentido da democratização do Direito das Expropriações, pelos tribunais na Alemanha, na Áustria e na França, e, neste último caso, especialmente pelo Conselho de Estado<sup>(10)</sup>.

E note-se que ao pedir-se aos tribunais portugueses que neste domínio descubram um justo equilíbrio entre o interesse público e os direitos fundamentais dos cidadãos nada se lhes está a pedir de novo: está-se a pedir-lhes apenas que cumpram e façam cumprir a Constituição. De facto, a nossa Constituição, espelhando aqui bem os postulados jurídico-políticos dum regime democrático e do Estado de Direito (repete-se: mesmo na fórmula, que a Constituição de 1976 adoptou, de Estado

---

(10) Para um domínio quase exaustivo da jurisprudência do Conselho de Estado francês em matéria de expropriações por utilidade pública, que permitirá provar o que afirmamos no texto, v., por todos, JEAN-MARIE AUBY e ROBERT DUCOS-ADER, *Droit administratif — L'expropriation pour cause d'utilité publique, l'aménagement du territoire, l'urbanisme et la construction*, Paris, 1980, págs. 11-195. No que toca à jurisprudência alemã, e sobretudo do *Bundesverwaltungsgericht*, as grandes linhas na matéria podem ser apreendidas em WOLFGANG RÜFFNER, *Das Recht der öffentlich-rechtlichen Schadenersatz- und Entschädigungsleistungen*, in Peter Badura e outros, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5.ª edição, Berlin, 1981, págs. 454 e segs.

Social de Direito, e não de Estado Liberal de Direito), impõe, como primeiro princípio constitucional em matéria de Administração Pública, que o interesse público não seja prosseguido com abstracta, cega e incondicional determinação (como nos regimes autoritários), mas com efectivo e constante respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos. É o que estabelece o seu art. 266.º, n.º 1, ao rezar que «a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, *no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos*» (11).

No que concretamente diz respeito aos tribunais administrativos, não basta que eles se fiquem pela verificação da legalidade formal dos actos de declaração de utilidade pública: é imperioso que eles vão mais longe no controlo da legalidade daqueles actos. Por exemplo, é necessário que eles aceitem fiscalizar a legalidade material da própria «*utilidade pública*» ou «*causa de utilidade pública*» que determinou a declaração para expropriação, nomeadamente no sentido de examinarem se houve ou não desvio de poder, o que se afigura de tão maior necessidade quando é certo que, como dissemos, a lei actual, contrariando a tradição legislativa nesta matéria, deixa aí à Administração larguíssima margem de discricionariedade; é necessário também, justamente porque a discricionariedade aí conferida pela lei portuguesa à Administração é exagerada, que os tribunais administrativos aligeirem nesse domínio o grau de exigência que usualmente põem na prova do desvio de poder; e é necessário ainda que eles se reconheçam o poder de controlar rigidamente o *princípio da proporcionalidade* nos moldes como atrás o enunciámos, dando passos sucessivos no sentido de se reclamarem de poderes contenciosos tão amplos como aqueles de que, mesmo na ausência de lei nesse sentido, faz uso o Conselho de Estado francês no quadro do princípio, atrás referido, «*bilan-coût-avantages*».

Outro ponto onde os nossos tribunais terão de inovar depressa no domínio do Direito das Expropriações diz respeito

---

(11) O itálico é nosso.

à fixação da «justa indemnização» que, por força de lei, é devida ao expropriado. Os práticos do Direito sabem bem que os montantes das indemnizações arbitradas pelos tribunais por expropriações se situam, em regra, aquém do limite que devem alcançar para que a indemnização, como o impõem a Constituição e a lei, seja considerada «justa».

Concluindo estas sumárias reflexões iniciais, podemos pois dizer que, a fim de que o nosso Direito das Expropriações satisfaça os postulados dum Estado de Direito e atenda às imposições constitucionais da protecção dos direitos fundamentais dos cidadãos, há que rever profundamente o Código das Expropriações e toda a demais legislação avulsa directa ou indirectamente ligada à matéria, mas há também que conseguir que se modifique bastante a filosofia jurídica e política que a Administração e os tribunais têm vindo a adoptar, nessa matéria, acerca das relações entre o interesse público e os direitos fundamentais dos cidadãos.

3. As linhas que antecederam eram necessárias para introduzirmos o leitor no estado actual do Direito das Expropriações em Portugal. Não se pretendeu com elas mais do que isso, até porque contamos aprofundar e desenvolver em trabalho próximo as ideias que acabamos de expender, inclusivamente por confronto com a nossa jurisprudência.

Podemos agora debruçar-nos concretamente sobre a interrogação que motivou este escrito, que logo de início enunciámos, e que, como então explicámos, se prende com a determinação do domínio material de aplicação do art. 9.º, n.º 2 do Código das Expropriações.

Não faz dúvida que a caducidade prevista naquele preceito se aplica a todas as declarações de utilidade pública para expropriação que expressamente afirmem ter lugar à sombra do Código das Expropriações.

Mas a dificuldade parece surgir em relação às expropriações praticadas à margem do Código das Expropriações porque autorizadas por lei avulsa. É o caso das expropriações levadas a cabo à sombra do Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro

(Lei dos Terrenos do Domínio Hídrico), de muitas expropriações previstas em domínios específicos do Direito agrário, de expropriações de bens imobiliários ou de direitos de propriedade transmitidos por concessões de águas ou outras concessões ligadas ao domínio público marítimo, etc., etc. As leis que permitem essas expropriações não prevêem a caducidade das respectivas declarações de utilidade pública. Quererá isso significar que nesses casos a declaração de utilidade pública não caduca, ou pelo menos não caduca nos termos do art. 9.º, n.º 2 do Código das Expropriações?

É nossa firme convicção que a resposta a esta pergunta deve ser negativa. O art. 9.º, n.º 2 do Código das Expropriações encerra hoje um princípio geral do Direito português, sendo por isso aplicável a todas as declarações de utilidade pública para expropriação.

Para se chegar a essa conclusão basta compreender a razão de ser daquela disposição legal.

A expropriação consiste numa «privação forçada do direito de propriedade». A doutrina portuguesa nunca o pôs em causa, mas hoje é o próprio preâmbulo do Decreto-Lei n.º 154/83, de 12 de Abril, a reconhecê-lo por essas mesmas palavras. Exactamente por isso, a expropriação só é admitida como *ultima ratio*, isto é, quando tiverem resultado infrutíferas todas as tentativas para a aquisição amigável dos imóveis — é o que entre nós dispõe hoje o art. 12.º, n.º 1, alínea e) do Código das Expropriações (12).

Ora, sendo a expropriação uma privação forçada do direito de propriedade e traduzindo-se a declaração de utilidade

---

(12) Diga-se de passagem que só se devem realmente considerar esgotadas todas as tentativas conducentes à aquisição amigável dos imóveis quando a Administração oferecer por eles um preço correspondente ao seu «valor real e corrente», segundo o mesmo critério do art. 23.º, n.º 1 do Código das Expropriações. Caso contrário, o citado art. 12.º, n.º 1, alínea e) ficaria privado de interesse se a Administração pudesse oferecer pelos imóveis um preço inferior àquele valor apenas como meio de formalmente cumprir aquele preceito, sabendo de antemão que o particular não o iria aceitar.

pública no facto constitutivo da relação de expropriação, é ainda a própria garantia constitucional do direito de propriedade que impõe que a declaração de utilidade pública caduque ao fim de um certo prazo se entretanto, e para citar o art. 9.º, n.º 2 do Código das Expropriações, o expropriante não tiver adquirido os bens por via amigável ou não tiver promovido a constituição da arbitragem, nos termos dos arts. 49.º e seguintes daquele Código.

Isto quer dizer que quando a Administração declara a utilidade pública de certos imóveis para expropriação ou sabe exactamente o que quer fazer com eles ou não sabe. Se não sabe, é justo e natural que decorrido um certo prazo sem que tenha adquirido os bens por expropriação amigável ou tenha promovido a constituição da arbitragem a declaração de utilidade pública caduque. Mas se sabe e, do mesmo modo, não fez nem uma coisa nem outra, também é justo e natural que a declaração de utilidade pública caduque. O direito de propriedade e o seu sucedâneo, o direito à indemnização justa, não podem ficar eternamente em situação de indisponibilidade para o expropriado, o que acontecerá se, por um lado, tiver sido declarada a utilidade pública dos bens, mas, por outro lado, a sua expropriação não se consumir dentro de um prazo certo e razoável. E nesse aspecto é necessário sublinhar que o prazo previsto no art. 9.º, n.º 2, de dois anos, nos parece demasiado longo. Pensamos que o prazo de um ano, inicialmente introduzido naquele preceito pelo Decreto-Lei n.º 154/83, de 12 de Abril, ou até o de apenas seis meses, que encontraria maior apoio no Direito Comparado, já seria perfeitamente suficiente e mais de acordo com a necessidade de acelerar ao máximo o processo conducente à expropriação e, portanto, ao pagamento ao expropriado de uma justa indemnização, como sucedâneo do direito de propriedade de que foi privado (13).

---

(13) Ao dizermos, e repetirmos, que a justa indemnização constitui o sucedâneo da expropriação estamos apenas a retratar um dado essencial do património jurídico comum aos Estados democráticos hodiernos, que não concebe hoje expropriações sem indemnização, como aliás

São, pois, mais uma vez, as exigências do Estado de Direito e, concretamente, é a protecção dos direitos fundamentais, que constitui um vector essencial do nosso ordenamento jurídico-constitucional, expresso nesta matéria *maxime* na garantia do direito de propriedade privada (art. 62.º, n.º 1 da Constituição), que impõem que a declaração de utilidade pública caduque ao fim de um certo prazo se entretanto não tiver tido lugar a expropriação dos bens, com o pagamento da respectiva indemnização. É por isso que o art. 9.º, n.º 2 do Código das Expropriações deve ser interpretado como princípio geral do Direito português, ainda que porventura o processo de caducidade aplicável às expropriações reguladas em lei especial tenha de ser diferente do que se encontra disciplinado naquela disposição legal.

Mas, se é assim, há então que extrair todas as consequências da construção do art. 9.º, n.º 2 como princípio geral do Direito português. E a primeira e grande consequência que daí decorre é a de que a caducidade se aplica a todos os actos administrativos de declaração de utilidade pública para expropriação ou actos equivalentes (14). Dentro destes actos equivalentes queremos englobar todos os actos que de algum modo

---

decorre do art. 62.º, n.º 1 da nossa Constituição, que, no entanto, se limita a reproduzir o que na matéria impõe unanimemente o Direito Internacional que obriga Portugal. Por isso, serão inconstitucionais todas as disposições avulsas que permitam qualquer tipo de expropriação sem indemnização, assim como, em contencioso de anulação, deverão ser anulados por infracção à Constituição, ao Código das Expropriações e ao Direito Internacional, que releva aqui por força da disposição expressa do art. 16.º da Constituição, todos e quaisquer actos de expropriação sem indemnização. O art. 87.º, n.º 2 da Constituição constitui, portanto, uma aberração, contrária à letra e ao espírito dos preceitos citados, e que por isso urge extirpar do texto constitucional.

(14) Para nós, o acto de declaração de utilidade pública é sempre um acto administrativo. Também vai nesse sentido a jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo, como se pode ver pelo seu célebre Acórdão de 13 de Janeiro de 1956. Por isso, pomos em causa a constitucionalidade do art. 9.º, n.º 1 do Código das Expropriações na medida em que permite que a declaração de utilidade pública possa assu-

a si próprios se designem como actos «de expropriação», actos «com o sentido de expropriação» ou, de qualquer maneira, se atribuam o conteúdo e o significado jurídicos de actos de expropriação. Pensamos que este é um dos domínios para os quais é necessário transpor com urgência para o Direito português o conceito e o regime jurídicos do «*enteignungs-gleicher Eingriff*» («acto análogo à expropriação»), tão caro, desde há já muitos anos, à lei, à doutrina e à jurisprudência alemãs (15).

A interpretação do domínio material de aplicação do art. 9.º, n.º 2 pode suscitar algumas outras dúvidas, que convém aqui esclarecer.

Desde logo, há que deixar claro que a caducidade aí prevista se aplica a todas as expropriações por utilidade pública de bens imóveis, incidam elas sobre a propriedade perfeita (o que é, aliás, o mais vulgar) ou sobre a propriedade imperfeita ou, de um modo geral, sobre qualquer outro direito real. Isso decorre da conjugação dos arts. 1.º, n.º 1 e 9.º, n.º 2 do Código das Expropriações.

Por outro lado, parece óbvio que o art. 9.º, n.º 2 se deve aplicar inclusivamente às expropriações urgentes, desde que composta a previsão daquela disposição legal, e mesmo que, à sombra do art. 17.º, n.º 1 do Código das Expropriações, o expropriante já tenha tomado posse administrativa dos respectivos terrenos. O carácter urgente da expropriação em nada interfere com a caducidade prevista no art. 9.º, n.º 2.

---

mir forma legislativa ou regulamentar, desde logo, no tocante aos actos legislativos, por infringir o art. 18.º, n.º 3 da Constituição, enquanto impõe que as leis restritivas de direitos, liberdades e garantias têm de revestir carácter geral e abstracto. De qualquer modo, mesmo sob a forma de acto legislativo ou regulamentar, a declaração de utilidade pública é sempre susceptível de recurso contencioso de anulação, por força do art. 268.º, n.º 3 da Constituição.

(15) O estado actual da matéria na Alemanha pode ver-se em RUFFNER, *op. e loc. cit.*, e vastas doutrina e jurisprudência aí citadas.

4. Para terminar, e em resumo, repetiremos que a caducidade de todo e qualquer acto de declaração de utilidade pública para expropriação, ou acto equivalente, para além de imposta por lei, consiste num corolário do princípio da protecção dos direitos fundamentais dos cidadãos, que se traduz numa matriz essencial do nosso sistema jurídico-constitucional e que encontra uma das suas maiores expressões na garantia constitucional do direito de propriedade privada. Essa abertura às exigências do Estado de Direito neste domínio concreto não pode deixar de ser destacada, por contraste, no quadro do nosso retrógrado Direito das Expropriações — e dizemos retrógrado, porque, como demonstrámos no início destas linhas, ele está longe de corresponder às imposições dum Estado de Direito democrático, e, nalguns casos, assinala até um retrocesso em relação ao Direito anteriormente vigente. Fazemos por isso votos para que tanto a Administração activa como a jurisprudência não criem entraves à plena vigência do art. 9.º, n.º 2 do Código das Expropriações nem restrinjam o seu campo de aplicação. Mais uma vez as virtualidades de uma norma de Direito positivo estão depositadas nas mãos dos instrumentos de aplicação do Direito: a Administração e os tribunais.

Lisboa, 15 de Julho de 1986.