



As expropriações por utilidade pública à luz da jurisprudência: o caso do tribunal da relação do porto de 9 de abril de 2024

Vasco Flores Ramos de Azevedo Teixeira

INTRODUÇÃO

No direito do urbanismo, a expropriação por utilidade pública constitui um instituto jurídico de grande relevância no quadro das relações entre o poder público do Estado e os direitos fundamentais dos particulares, configurando-se como uma manifestação pragmática da tensão entre a salvaguarda do interesse coletivo e a proteção dos direitos individuais, em especial o direito da propriedade. Este direito, consagrado no artigo 62º¹ da Constituição da República Portuguesa (*doravante, CRP*), reconhece a todos os cidadãos a garantia da propriedade privada, não obstante admite a possibilidade de desapossamento por motivos de utilidade pública, com base num interesse público justificado, como a construção de infraestruturas, equipamentos urbanos, parques, entre outros, e através da existência de uma justa indemnização ao particular.

Esta restrição constitucionalmente admissível ao direito de propriedade privada, obriga a uma análise rigorosa dos seus fundamentos, pressupostos e limites, tanto do ponto de vista legal como jurispruden-

¹ Artigo 62º (Direito de propriedade privada): «1 – A todos é garantido o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte, nos termos da Constituição.; 2 – A requisição e a expropriação por utilidade pública só podem ser efetuadas com base na lei e mediante pagamento de justa indemnização.»

cial. É neste contexto que se insere o presente trabalho, cujo objetivo é a análise crítica do instituto da expropriação por utilidade pública, tendo por base os conceitos estruturais que o estruturam para a sua legitimidade: legalidade, utilidade pública, proporcionalidade e indemnização², o procedimento administrativo aplicável e os direitos fundamentais e interesses privados afetados.

Para uma melhor compreensão da aplicação prática destes princípios, proceder-se-á ao estudo do Acórdão (Ac.) do Tribunal da Relação do Porto, de 9 de abril de 2024, enquanto caso paradigmático da jurisprudência recente nesta matéria. Através desta decisão judicial, procurar-se-á evidenciar de que forma os tribunais superiores interpretam e aplicam o regime jurídico das expropriações, equilibrando os interesses públicos subjacentes à intervenção do Estado com a tutela dos direitos dos particulares, em conformidade com os imperativos constitucionais do Estado de Direito democrático.

Deste modo, o presente estudo visa contribuir para uma reflexão crítica e atualizada sobre os desafios jurídicos e constitucionais que a expropriação por utilidade pública continua a colocar, tanto no plano teórico como na sua concretização prática pelos tribunais portugueses.

1. O CONCEITO DE EXPROPRIAÇÃO³ E A SUA PREVISÃO LEGAL

No ordenamento jurídico português, a **expropriação por utilidade pública** constitui uma forma de **limitação** ao direito de propriedade

² OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *Direito do Urbanismo. Do planeamento à gestão*, 4^a Edição, Braga, AEDRL (Associação de Estudos de Direito Regional e Local), 2022, pág. 209

³ Em Diário da República, disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/expropriacao-por-utilidade-publica>, é definido o conceito «*Expropriação por utilidade pública*», como o «Instituto jurídico que se traduz numa relação jurídica, através da qual a entidade expropriante, em conformidade com a lei e por razões de utilidade pública, procede à extinção do direito de propriedade então existente sobre bens imóveis (e outros direitos reais ou obrigacionais) e à sua transferência para um terceiro beneficiário, mediante o pagamento contemporâneo de justa indemnização (art. 62º da CRP – Constituição da República Portuguesa – e art. 1º do CE – Código das Expropriações). São elementos da referida definição: a) relação jurídica (que envolve diversos intervenientes, como a entidade expropriante, o beneficiário da expropria-

privada, consagrado no artigo 62º da CRP. Embora reconheça o direito à propriedade privada, admite expressamente no seu n.º 2, que esta possa ser restringida por via da expropriação, desde que com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização. No contexto específico do Direito do Urbanismo, a expropriação assume-se como um instrumento jurídico ao serviço da prossecução do interesse público, nomeadamente na execução de instrumentos de gestão territorial. Nesse sentido, a previsão de um regime legal demonstra-se relevante, por “condicionar”⁴ em parte um direito fundamental, e, por isso, detém de consagração expressa na Constituição da República Portuguesa, no Código das Expropriações (Lei n.º 168/99, de 18 de setembro), na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (Lei n.º 48/98 de 11 de agosto, alterada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio) e no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio).

Em termos gerais, a expropriação por utilidade pública tem como principal fundamento a realização de objetivos coletivos, que se sobrepõem ao interesse individual do proprietário do bem expropriado. No domínio urbanístico, esta figura é frequentemente utilizada para permitir a concretização de planos urbanísticos – como planos diretores municipais, planos de urbanização ou planos de pormenor – que impliquem a afetação de terrenos privados a finalidades públicas. Por exemplo, quando um plano de pormenor prevê a criação de uma via pública, de uma escola, de um hospital ou de um espaço verde em terrenos que pertencem a particulares, e estes não os disponibilizam voluntariamente, a administração pode lançar mão da expropriação por utilidade

ção, o expropriado e demais interessados), b) o fundamento de utilidade pública, c) a dimensão translativa (transferência do direito de propriedade do bem imóvel, com a consequente mudança do respetivo proprietário) e e) a justa indemnização. Conforme se estipula no art. 62º da CRP e no art. 1º do CE, a expropriação acarreta necessariamente que seja paga uma indemnização ao expropriado (e aos demais interessados), a qual deve corresponder a uma justa indemnização, isto é, uma compensação integral do sacrifício infligido pela perda do bem imóvel.»

⁴ PAULA, FERNANDA OLIVEIRA, *ob. cit.*, pág. 210

pública para assegurar a implementação do plano e, assim, o cumprimento dos objetivos urbanísticos previamente definidos.⁵

A efetivação de uma expropriação por utilidade pública depende, antes de mais, da emissão de uma Declaração de Utilidade Pública (DUP)⁶, que deve ser devidamente fundamentada e estar conforme com os instrumentos de planeamento territorial em vigor. Esta declaração é o ato administrativo que reconhece que a realização de uma determinada obra ou empreendimento justifica a privação do direito de propriedade. Importa sublinhar que o proprietário expropriado tem direito a uma indemnização justa, que no ponto a seguir se irá aprofundar e que deverá refletir o valor real do bem, considerando não apenas o seu estado atual, mas também o potencial urbanístico legítimo que lhe possa ser atribuído, nos termos da lei.

A expropriação está, contudo, sujeita a diversos limites e garantias. A sua utilização deve respeitar os princípios da legalidade, da necessidade, da proporcionalidade e da subsidiariedade. A administração só pode recorrer a esta medida quando não existam alternativas menos gravosas para alcançar o fim público visado. Acresce que, caso a finalidade que justificou a expropriação não venha a concretizar-se num prazo razoável ou se verifique desvio de finalidade, o proprietário expropriado ou os seus herdeiros poderão requerer a reversão do bem⁷, nos termos previstos no Código das Expropriações.

⁵ OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *ob. cit.*, pág. 207 e 208

⁶ Em Diário da República, disponível em, <https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/declaracao-utilidade-publica>: «A declaração de utilidade pública é o ato central do procedimento expropriativo, correspondente ao ato administrativo emitido pela entidade expropriante que concretiza os bens sujeitos a expropriação (identificados através da descrição predial e inscrição matrícia) e identifica os expropriados e demais interessados, bem como os direitos, ónus e encargos que incidem sobre tais bens. Este ato é publicado na 2.ª série do Diário da República, devendo ser notificado aos expropriados e demais interessados, através de carta ou ofício sob registo com aviso de receção (no caso de desconhecidos, tal notificação deverá ser realizada através da afixação de editais). A declaração de utilidade pública onera os imóveis sujeitos a expropriação (no sentido, de obstaculizar, por exemplo, a compra e venda desse imóvel), mas não confere a propriedade desses bens à entidade expropriante (o que apenas ocorre com o despacho judicial de adjudicação de propriedade) nem a posse administrativa (exceto nas expropriações urgentes e urgentíssimas).»

⁷ OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *ob. cit.*, pág. 224

Em suma, a expropriação por utilidade pública no âmbito do Direito do Urbanismo constitui uma ferramenta jurídica de grande relevância para a concretização do ordenamento do território e para a realização de projetos de interesse coletivo. Ainda que implique uma compreensão do direito de propriedade, encontra-se fortemente regulada por normas constitucionais e legais, de forma a assegurar um equilíbrio entre a realização do interesse público e a proteção dos direitos dos particulares.⁸

2. A (JUSTA) INDEMNIZAÇÃO NAS EXPROPRIAÇÕES

A **justa indemnização** representa uma das garantias essenciais do direito de propriedade no contexto da expropriação por utilidade pública. Trata-se de um princípio com consagração constitucional no artigo 62.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa (CRP), que estabelece que “a requisição e a expropriação por utilidade pública só podem ser efetuadas com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização”. Esta exigência constitucional visa assegurar que o sacrifício imposto ao expropriado, em nome do interesse público, seja devidamente compensado, garantindo a justiça e a proporcionalidade do ato expropriativo.⁹

A justa indemnização é, assim, um pressuposto de validade material da expropriação, funcionando como mecanismo de equilíbrio entre a função social da propriedade e a proteção dos direitos patrimoniais do particular afetado. O seu objetivo é repor o expropriado na posição económica em que se encontraria se a expropriação não tivesse ocorrido, sem que haja um enriquecimento por parte da Administração, nem um empobrecimento injustificado do particular.¹⁰

⁸ CORREIA, FERNANDO ALVES, *Manual do Direito do Urbanismo*, vol.II , Coimbra, Almedina, 2010, págs. 167 a 177

⁹ OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *ob. cit.*, pág. 212

¹⁰ JOSÉ MIGUEL SARDINHA afirma que em casos de *expropriação por sacrifício* “uma intervenção desencadeada pela Administração para prossecução do interesse público, na qual, não havendo a extinção de um direito do particular, designadamente o direito de propriedade, há no entanto, uma supressão do conteúdo económico do direito de tal forma intensa que, na prática, o seu titular fica impedido de dar ao bem o destino

O Código das Expropriações (Lei n.º 168/99, de 18 de setembro) dedica todo o Título IV (artigos 23.º a 37.º) à matéria da indemnização. O artigo 23.º do CE dispõe que a justa indemnização é calculada com base no valor real e atual do bem, atendendo aos critérios previstos, e no mesmo artigo reforça que “a indemnização tem por finalidade a reparação integral do prejuízo causado ao expropriado pela privação do direito ou interesse legítimo.¹¹

Neste sentido, o legislador estabelece o princípio do valor de mercado como referência central: a indemnização deve corresponder ao valor que o bem expropriado teria se fosse vendido, de forma livre e voluntária, no mercado, à data da DUP (Declaração de Utilidade Pública), conforme os artigos 26.º e seguintes. Este valor é determinado através de perícia, devendo considerar-se, entre outros fatores, a localização, o uso atual e o uso potencial do bem, desde que legalmente admissível.

Um aspecto particularmente relevante é o reconhecimento do valor urbanístico dos solos, mesmo quando ainda não tenham sido urbanizados. Isto significa que, se o terreno estiver incluído num plano urbanístico que preveja a sua futura afetação a construção, esse potencial construtivo deve ser refletido na indemnização. A jurisprudência tem confirmado esta orientação, que reafirma a obrigação de considerar o valor expectável do terreno à luz dos instrumentos de gestão territorial em vigor.

Além do valor intrínseco do bem, a indemnização pode também abranger prejuízos adicionais, como a perda de rendimentos, as benfeitorias realizadas, os encargos com a desocupação e relocalização, ou outros danos emergentes diretamente da expropriação. O cálculo da indemnização deve, portanto, observar o princípio da reparação integral, de modo a abranger todos os efeitos patrimoniais negativos causados ao expropriado.

Por fim, importa referir que, caso o expropriado não concorde com o montante fixado pela entidade expropriante, pode recorrer ao Tri-

económico que seria natural numa situação normal de mercado”, em Sardinha, José Miguel, “Em torno da expropriação de sacrifício”, Cadernos da Justiça Administrativa, Braga, CEJUR, N° 99, 2013, p. 3

¹¹ OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *ob. cit.*, pág. 230 e seguintes

bunal da Relação, nos termos do artigo 52.º e seguintes do Código das Expropriações, através de um processo de arbitragem e avaliação judicial, garantindo-se, assim, o contraditório e a tutela jurisdicional efetiva.

Perante o exposto, poderemos referir que a justa indemnização é um elemento estruturante do regime das expropriações por utilidade pública, funcionando como contrapartida do sacrifício imposto ao particular. A sua determinação exige um equilíbrio entre os interesses públicos e privados, e a sua concretização deve respeitar critérios de objetividade, equidade e proporcionalidade, assegurando uma reparação que seja, de facto, justa no caso concreto

3. O CASO DO TRIBUNAL DA RELAÇÃO DO PORTO DE 9 DE ABRIL DE 2024

O Acórdão (doravante, Ac.) de 9 de abril de 2024 realizou-se nos autos do Tribunal da Relação do Porto e versa sobre expropriação por utilidade pública, com carácter de urgência de uma parcela de terreno, com área de 375 metros quadrados (m²), pertencente a particulares, a destacar um prédio rústico, utilizado para atividade agrícola e criação de animais, pelo Município expropriante, com vista à execução de uma obra pública (no caso em concreto a realização de obra rodoviária – concretamente, a construção de uma variante à Estrada Nacional), por despacho do Secretário de Estado de Descentralização e da Administração Local de 4 de março de 2020, publicado no Diário da República n.º 70, 2^a Série, de 8 de abril de 2020.¹²

A expropriação por utilidade pública está regulada, como referido anteriormente no Código das Expropriações (CE) e deve respeitar dois requisitos fundamentais: utilidade pública, devidamente declarada no artigo 1º do CE¹³, e o pagamento de justa indemnização, princípio cons-

¹² Acórdão de 2024/04/09 (Processo n.º 2783/21.5T8VLG.P1), do Tribunal da Relação do Porto, pág. 2

¹³ «Os bens imóveis e os direitos a eles inerentes podem ser expropriados por causa de utilidade pública compreendida nas atribuições, fins ou objeto da entidade expropriante, mediante o pagamento contemporâneo de uma justa indemnização nos termos do presente Código.»

titucional consagrado no artigo 62º, n.º 2 da CRP, e concretizado no artigo 23º do CE, que deverá refletir o prejuízo efetivamente sofrido pelo expropriado, correspondendo ao valor real e corrente do bem à data da Declaração de Utilidade Pública (DUP), considerando o seu destino económico possível e normal (artigo 23º, n.º 1 do CE¹⁴). A par do apuramento do custo de construção para efeitos de cálculo do valor da indemnização em processo de expropriação, regulado no artigo 26º, n.ºs 4 e 5 do CE, que prevê o recurso a valores fixados administrativamente, os quais são utilizados unicamente como critério referencial, no sentido de permitir apurar o valor real e corrente de mercado, sem considerar critérios especulativos, surge o n.º 10 do respetivo artigo cuja função poderá ser a diminuição do valor da avaliação com o fim de o ajustar ao valor do mercado, embora existam riscos e encargos associados e a sua respetiva demonstração, e que terá de se considerar no apuramento do valor indemnizatório.¹⁵

A 23 de abril de 2021 foi atribuída a posse administrativa da parcela à entidade expropriante, conforme auto de posse administrativa junto aos autos, no qual teve lugar a arbitragem indicando o valor da indemnização de 27.600,00€ (vinte e sete mil e seiscentos euros) após o relatório da vistoria ad perpetuam rei memoriam, e por despacho de 21 de dezembro de 2021, foi adjudicada a propriedade da parcela em questão à expropriante.¹⁶ Ambas as partes recorreram, os expropriados defenderam que a indemnização fosse fixado no valor de 72.083,75€ (setenta e dois mil e oitenta e três euros e setenta e cinco céntimos), invocando maior valorização da área, ao contrário do Município Expropriante que pretendia a redução da indemnização para 10.623,75€ (dez

¹⁴ «1 – A justa indemnização não visa compensar o benefício alcançado pela entidade expropriante, mas ressarcir o prejuízo que para o expropriado advém da expropriação, correspondente ao valor real e corrente do bem de acordo com o seu destino efetivo ou possível numa utilização económica normal, à data da publicação da declaração de utilidade pública, tendo em consideração as circunstâncias e condições de facto existentes naquela data.»

¹⁵ Acórdão de 2024/04/09 (Processo n.º 2783/21.5T8VLG.P1), do Tribunal da Relação do Porto, pág. 1

¹⁶ Acórdão de 2024/04/09 (Processo n.º 2783/21.5T8VLG.P1), do Tribunal da Relação do Porto, pág. 2

mil e seiscentos e vinte e três euros e setenta e cinco céntimos), argumentando sobrevalorização indevida.¹⁷

Após isso, e da realização por parte dos peritos nomeados¹⁸, a decisão de 1^a instância fixou o valor indemnizatório a pagar pela Entidade Expropriante no valor de 31.436, 25€ (trinta e um mil e quatrocentos e trinta e seis euros e vinte e cinco céntimos), com base em perícia técnica, afirmando que o montante indemnizatório é atualizável de acordo com a evolução do índice de preços do consumidor, com exclusão da habitação, publicado pelo Instituto Nacional de Estatística, relativamente ao local em apreço.

Inconformado, o Município expropriante interpôs recurso de apelação para o Tribunal da Relação do Porto.¹⁹ No pedido apresentado, afirma que a sentença proferida determinou a “(...) a aplicação de parâmetros que não correspondem aos valores mais adequados para a fixação da justa indemnização, e violou os princípios constitucionais da igualdade, da justiça, da proporcionalidade e da imparcialidade, bem como aos critérios legais de determinação do valor final da indemnização. (...)”²⁰. Alega, no mesmo sentido, que a sentença fixou o custo de construção com base no valor de referência da Portaria n.º 353/2013, de 4 de dezembro, atualizado até à data da Declaração de Utilidade Pública, conforme o site do INE, atingir o valor de 826,73€/m², que corresponde a 774,06€ por m² de área bruta de construção. Contudo, o município recorrente alega que esse valor é excessivo e não reflete o valor real da parcela expropriada num mercado normal. Para além disso, defende que o Tribunal cometeu um erro ao não considerar a Portaria n.º 65/2019, de 19 de fevereiro, que fixou um novo custo de

¹⁷ Acórdão de 2024/04/09 (Processo n.º 2783/21.5T8VLG.P1), do Tribunal da Relação do Porto, pág. 2

¹⁸ «(...) tendo os Peritos indicados pelo Tribunal e pelos Expropriados concluído que o valor da justa indemnização a atribuir aos Expropriados, reportada à data da DUP, será de 33.090,00 (trinta e três mil e noventa euros) e o Perito indicado pela Expropriante concluído que o valor da justa indemnização a atribuir aos Expropriados, reportada à data da DUP, será de 18.213,75 (dezoito mil duzentos e treze euros e setenta e cinco céntimos) (...)»

¹⁹ Acórdão de 2024/04/09 (Processo n.º 2783/21.5T8VLG.P1), do Tribunal da Relação do Porto, pág. 3

²⁰ Acórdão de 2024/04/09 (Processo n.º 2783/21.5T8VLG.P1), do Tribunal da Relação do Porto, pág. 3

construção controlado (no seu artigo 9º), em 710€, aplicável desde 1 de janeiro de 2019.²¹

Para além deste aspeto, o município recorrente argumenta que, embora o art. 26º, n.º 6 do CE permita um acréscimo máximo de 15% ao custo de construção, distribuído igualmente por três fatores (localização, qualidade ambiental e equipamentos – 5% cada), no caso em concreto tal majoração deve ser reduzida. Justificam que o terreno é isolado, com maus acessos, sem beleza paisagística ou infraestruturas, próximo de uma linha ferroviária ruidosa e com poucos equipamentos nas redondezas (apenas uma escola básica). Assim, consideram que seria adequado aplicar apenas 7,5% no total (2,5% por fator), sendo excessiva a percentagem utilizada, onde os índices superiores devem ser reservados para zonas mais valorizadas, de nível superior ao da parcela expropriada.²²

Por fim, em relação à percentagem a definir relativamente ao fator de risco (art. 26º, n.º 10 do CE), defendem que o aproveitamento urbanístico da parcela exigiria reforço significativo de infraestruturas, devendo aplicar-se um coeficiente mínimo de 25%, conforme o artigo n.º 9 do art. 26º do CE. Quanto ao fator de risco do n.º 10, consideram inadequada a percentagem 5% fixada na sentença, propondo o valor máximo de 15%, dada a localização isolada, fraca atratividade, baixa procura e elevada oferta de terrenos semelhantes. Além disso, os expropriados não realizaram qualquer obra nem suportaram despesas associadas à construção. Com base em parâmetros como valor da construção (€522,75/m²), índice fundiário (8,5%), custos de infraestrutura (25%) e fator de risco (15%), calculam o valor do terreno em €28,33/m², resultando numa justa indemnização total de €10.623,75

²¹ Acórdão de 2024/04/09 (Processo n.º 2783/21.5T8VLG.P1), do Tribunal da Relação do Porto, pág. 3. Apesar de, como exposto na página 4 pelo recorrente de que mesmo que se mantenha o critério da sentença, os recorrentes referem que a Portaria n.º 156/2014 fixava, para 2014, o valor da habitação de custos controlados no Município em €679,35 por m² de área útil. Atualizando esse valor segundo o índice de preços do consumidor até 2020 (data da Declaração de Utilidade Pública), obtém-se €703,15 por m², valor inferior ao considerado na decisão recorrida.

²² Acórdão de 2024/04/09 (Processo n.º 2783/21.5T8VLG.P1), do Tribunal da Relação do Porto, pág. 4

para os 375 m² expropriados. Pedem, por isso, a revisão da sentença com fixação deste valor como indemnização.²³

Face a isto, os expropriados AA e BB vieram responder ao recurso, pugnando pela sua improcedência, alegando que a decisão do tribunal está bem fundamentada e baseada na prova produzida, acrescentando que a parcela expropriada está inserida em zona urbana “nobre”, classificada como solo apto para construção, com valores superiores aos indicados nos relatórios parciais e de arbitragem, bem localizada, próxima de infraestruturas urbanas completas e de empreendimentos habitacionais, condições relevantes que defendem que os peritos omitiram na avaliação e que constitui violação do artigo 26º do CE, apesar de, contudo, o tribunal ter reconhecido essas falhas e corrigiu adequadamente a aplicação do fator de risco, fixando-o em 5% que consideram proporcional e justa. Além disso, a parcela tinha utilização agrícola e ainda para criação de animais (ovelhas e suíno), com construções e árvores de fruto, que não foram devidamente valorizadas pelos peritos. Posto isto, defendem que a indemnização justa deve refletir o valor real de mercado à data da DUP, respeitando os princípios constitucionais e civis aplicáveis, como o da reintegração patrimonial e da justa compensação, sustentando que o valor indemnizatório correto é de 31.436,25€ (correspondente a €83,83/m²), e pedem que o recurso interposto pela expropriante seja negado, mantendo-se a sentença recorrida.²⁴

Conforme a tramitação institucional, o Tribunal da Relação do Porto analisou as várias questões, todas relacionadas com a forma de apuramento do valor indemnizatório, nos termos do Código das Expropriações, à luz essencialmente do artigo 26º, designadamente: o custo da construção utilizado como base de cálculo, a aplicação do índice fundiário (percentagem do custo da construção atribuída ao solo) e aplicação dos coeficientes de correção previstos no n.ºs 7²⁵ a 10 do art 26º do CE (infraestruturas, encargos e fator de risco).

²³ Acórdão de 2024/04/09 (Processo n.º 2783/21.5T8VLG.P1), do Tribunal da Relação do Porto, pág. 5

²⁴ Acórdão de 2024/04/09 (Processo n.º 2783/21.5T8VLG.P1), do Tribunal da Relação do Porto, págs. 5 a 7

²⁵ «A percentagem fixada nos termos do número anterior poderá ser acrescida até ao limite de cada uma das percentagens seguintes, e com a variação que se mostrar justificada:

Revela-nos, como já referido anteriormente que “(...) O direito à justa indemnização traduz-se num direito fundamental de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias, pelo que as suas restrições deverão limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, constituindo tal direito, um imperativo constitucional. A indemnização deve ser uma indemnização integral pelo dano infligido ao expropriado. (...)”²⁶, e por isso, demonstra-se importante analisar as razões de discordância da entidade Expropriante face ao valor fixado em sentença anterior.

O Código das Expropriações determina que, quando não seja possível aplicar os critérios de comparação previstos nos n.ºs 2²⁷ e 3²⁸, o custo da construção deve ser apurado por referência aos valores administrativos fixados (artigo 26º do CE) para habitação a custos contro-

-
- a) Acesso rodoviário, com pavimentação em calçada, betuminoso ou equivalente junto da parcela - 1,5%;
 - b) Passeios em toda a extensão do arruamento ou do quarteirão, do lado da parcela - 0,5%;
 - c) Rede de abastecimento domiciliário de água, com serviço junto da parcela - 1%;
 - d) Rede de saneamento, com colector em serviço junto da parcela - 1,5%;
 - e) Rede de distribuição de energia eléctrica em baixa tensão com serviço junto da parcela - 1%;
 - f) Rede de drenagem de águas pluviais com colector em serviço junto da parcela - 0,5%;
 - g) Estação depuradora, em ligação com a rede de colectores de saneamento com serviço junto da parcela - 2%;
 - h) Rede distribuidora de gás junto da parcela - 1%;
 - i) Rede telefónica junto da parcela - 1.%»

²⁶ Acórdão de 2024/04/09 (Processo n.º 2783/21.5T8VLG.P1), do Tribunal da Relação do Porto, pág. 8

²⁷ «O valor do solo apto para construção será o resultante da média aritmética actualizada entre os preços unitários de aquisições, ou avaliações fiscais que corrijam os valores declarados, efectuadas na mesma freguesia e nas freguesias limítrofes nos três anos, de entre os últimos cinco, com média anual mais elevada, relativamente a prédios com idênticas características, atendendo aos parâmetros fixados em instrumento de planeamento territorial, corrigido por ponderação da envolvente urbana do bem expropriado, nomeadamente no que diz respeito ao tipo de construção existente, numa percentagem máxima de 10%.»

²⁸ «Para os efeitos previstos no número anterior, os serviços competentes do Ministério das Finanças deverão fornecer, a solicitação da entidade expropriante, a lista das transacções e das avaliações fiscais que corrijam os valores declarados efectuadas na zona e os respectivos valores.»

lados ou de renda condicionada, estabelecendo-se através do disposto nos seguintes números do respetivo artigo (n.ºs 4, 5, 6 e 7). O n.º 5 do artigo 26.º estabelece que o custo da construção deve atender, como referencial, aos valores fixados administrativamente para efeitos de habitação a custos controlados ou renda condicionada. Já o n.º 6 prevê que, num aproveitamento normal, o valor do solo apto para construção deve corresponder a um máximo de 15% do custo da construção, variando consoante a localização, qualidade ambiental e equipamentos da zona. Estes critérios visam afastar a subjetividade e impedir que a indemnização inclua custos que o expropriado não suportou, como despesas com licenças, projetos, lucros de promotores, entre outros custos indiretos típicos do mercado.

No mesmo sentido, a jurisprudência citada no respetivo Ac. reforça o carácter meramente referencial destes montantes administrativos, admitindo a possibilidade de se atender a outros dados, como orçamentos de construção da AICCOPN ou dados estatísticos, desde que os valores administrativos não reflitam os reais custos de construção da zona. A doutrina também sublinha que o critério legal não impõe um valor fixo, mas sim um referencial, podendo ser ajustado à realidade concreta. Assim, o custo a considerar não é o preço de venda no mercado, mas sim o da construção possível no terreno, sem custos de promoção ou lucro, garantindo uma indemnização justa e equitativa. É precisamente a utilização destes critérios que a parte Apelante contesta, por ter sido adotado como base o valor fixado administrativamente para o regime de renda condicionada.²⁹

Acresce também, face à sentença recorrida, que os peritos se basearam na Portaria n.º 353/2013, que fixava para 2014 o custo de referência da habitação de renda condicionada na zona I em 801,06€/m² de área útil, atualizado para 2020 (data da Declaração de Utilidade Pública) para 826,73€/m². Aplicando o fator de conversão da área útil para área bruta de construção (0,90), resultou um valor de 774,06€/m². O Apelante considera este valor excessivo e desproporcional, argumentando que deveria ter sido usado o valor da Portaria n.º 65/2019, que, para janeiro de 2019, fixa o custo de construção (CS) em 710€,

²⁹ Acórdão de 2024/04/09 (Processo n.º 2783/21.5T8VLG.P1), do Tribunal da Relação do Porto, págs. 9 a 10

com atualização trimestral. Alternativamente, aponta também a Portaria n.º 156/2014, que estabelece para 2014 o valor de 679,35€/m² para o Município em causa.³⁰

Contudo, o tribunal optou pelos valores da Portaria n.º 353/2013, por entender que, atualizados até à data da DUP, melhor refletiam os custos reais e correntes da construção, conforme esclareceram os peritos. Estes justificaram a sua escolha afirmando que a referida portaria fornecia valores mais próximos da realidade e adotaram a mesma metodologia dos árbitros, considerando que o montante apurado era consentâneo com a realidade à data da DUP. Embora a Portaria n.º 65/2019 seja mais recente, os peritos e o tribunal consideraram que a sua aplicação não se mostrava mais adequada à justa indemnização, que deve orientar o processo expropriativo, tal como previsto no art. 26.º, n.ºs 4 e 5, do Código das Expropriações. Assim, os valores fixados administrativamente foram apenas utilizados como critério referencial, com o objetivo de refletir o valor real e corrente, excluindo critérios especulativos. O tribunal entendeu, portanto, que não foram apresentadas razões suficientes para afastar a metodologia adotada pelos peritos, que foi unânime e tecnicamente fundamentada.³¹

Apesar de tudo, o tribunal considerou adequadamente os fatores apresentados pelo Recorrente, como a localização, a qualidade ambiental e os equipamentos existentes na zona, concluindo, com base no relatório pericial, pela aplicação de uma percentagem final de 9,5% quanto ao índice fundiário. Este valor teve em conta apenas a existência da rede elétrica, dado que não se provaram outras infraestruturas. Os peritos estiveram de acordo quanto a este ponto, e o tribunal acompanhou esse entendimento, não acolhendo a divergência do perito da Expropriante, que pretendia um agravamento do custo de construção devido à falta de arruamentos e infraestruturas. Quanto ao fator correctivo de risco previsto no artigo 26.º, n.º 10 do Código das Expropriações, os peritos do tribunal e dos Expropriados entenderam que não se justificava a sua aplicação, enquanto o perito da Expropriante propunha uma correção de 10% e o Apelante defendia a aplicação do

³⁰ Acórdão de 2024/04/09 (Processo n.º 2783/21.5T8VLG.P1), do Tribunal da Relação do Porto, pág. 11

³¹ Acórdão de 2024/04/09 (Processo n.º 2783/21.5T8VLG.P1), do Tribunal da Relação do Porto, pág. 12

valor máximo de 15%, alegando que a parcela era pouco atrativa, com acessibilidades deficientes e custos elevados para eventual edificação. O tribunal, embora divergindo da maioria dos peritos, fixou essa correção em 5%, por considerar que o risco e esforço inerente à construção existem sempre, mesmo que a parcela estivesse a ser usada para atividades agrícolas e criação de animais, apoiando-se em jurisprudência dos Tribunais da Relação de Coimbra e do Porto, que entende que este fator corretivo visa equilibrar a posição entre o expropriado - que recebe uma indemnização sem assumir riscos ou encargos da construção - e um investidor comum que teria de os suportar (neste caso, o expropriante). No entanto, também se sublinha que este fator não é de aplicação automática, já que a avaliação do terreno tende a basear-se em valores médios que já incluem certos riscos. Assim, só em situações excepcionais é que este fator poderá ser excluído. No caso concreto, o tribunal concluiu que se justificava a aplicação de 5%, por existir risco, mas não na medida máxima pretendida pelo Apelante.³²

Para além do exposto, a Entidade Expropriante defende a aplicação a aplicação do fator corretivo de risco (art. 26º, n.º 10³³ do CE) no valor máximo de 15%, argumentando que, à data da DUP, a parcela em causa tinha baixa atratividade devido à sua localização e características, como fracas acessibilidades rodoviárias e elevada oferta de terrenos semelhantes, o que diminuía a procura. Além disso, qualquer edificação exigiria suportar custos com taxas, projetos e promoção da venda. Embora os Expropriados não procederam ao desenvolvimento de qualquer construção, provou-se que a parcela se localiza numa zona de transição entre espaços urbanos e rurais, próxima de áreas em desenvolvimento, mas com acessos apenas por caminhos de terra batida e sem infraestruturas (exceto eletricidade), o que representa um esforço significativo para edificar. Apesar da localização relativamente favorável, reconheceu-se a existência de um risco elevado associado à construção. Assim, o tribunal considerou adequado aplicar um fator de correção de risco de 10%, nos termos do artigo 26.º, n.º 10, do Código

³² Acórdão de 2024/04/09 (Processo n.º 2783/21.5T8VLG.P1), do Tribunal da Relação do Porto, págs. 13 a 15

³³ «O valor resultante da aplicação dos critérios fixados nos n.ºs 4 a 9 será objecto da aplicação de um factor correctivo pela inexistência do risco e do esforço inerente à actividade construtiva, no montante máximo de 15% do valor da avaliação.»

das Expropriações, conforme proposto pelo perito da Expropriante. Consequentemente, o recurso foi parcialmente provido, determinando-se que a indemnização fosse calculada com esse fator, fixando-se o valor do terreno expropriado em 83,83 €/m², totalizando 29.781,00 euros.³⁴

Neste sentido, o Tribunal da Relação do Porto **decide e considera** conforme o recurso apresentado pelo expropriados que o mesmo é parcialmente procedente, revogando parcialmente a sentença, reduzindo o valor da indemnização a pagar pela Entidade Expropriante aos expropriados (AA e mulher BB) para 29.781,00€ (vinte e novo mil e setecentos e oitenta e um euros), atualizável nos termos já determinados na sentença.³⁵

3.1 Apreciação crítica

O Ac. do Tribunal da Relação do Porto de 9 de abril de 2024 (anteriormente analisado em todo o seu detalhe e regime jurídico adequado ao processo), representa uma decisão jurisprudencial que, em meu entender, espelha uma aplicação cuidadosa e ponderada dos pressupostos constitucionais e legais que legitimam a expropriação por utilidade pública.

Apesar das naturais dificuldades da sua aplicabilidade prática, este instituto jurídico levanta, sobretudo na sua conciliação entre o interesse público e os direitos fundamentais dos particulares, creio que a decisão analisada materializa um exercício bem conseguido da jurisdição administrativa, sendo, por isso, merecedora de concordância.

A questão central – e controversa – reside na fixação do montante da justa indemnização³⁶, que constitui não apenas um elemento técnico, mas também um verdadeiro parâmetro de legitimidade constitucional³⁷. A jurisprudência tem reiterado que a justa indemnização não

³⁴ Acórdão de 2024/04/09 (Processo n.º 2783/21.5T8VLG.P1), do Tribunal da Relação do Porto, pág. 15 e 16

³⁵ Acórdão de 2024/04/09 (Processo n.º 2783/21.5T8VLG.P1), do Tribunal da Relação do Porto, pág. 16

³⁶ Ponto já desenvolvido no ponto 2) deste trabalho

³⁷ Como se verifica no artigo 62º da CRP

visa beneficiar a Administração, nem o expropriado, mas sim garantir que exista um equilíbrio compensatório pelo sacrifício patrimonial sofrido pelo particular. Nesse sentido, o acórdão analisado dá resposta a esta exigência através de uma análise concretamente fundada e ajustada ao caso.

Desde logo, e tendo por base a análise, o **princípio da legalidade** foi escrupulosamente observado. A expropriação assentou numa Declaração de Utilidade Pública (DUP) legalmente emitida, com fundamento em planos territoriais previamente aprovados, respeitando os requisitos previstos no artigo 1.º do Código das Expropriações e no artigo 62.º, n.º 2 da CRP. A legalidade, enquanto “a mais fundamental das garantias do Estado de Direito”³⁸, constitui o primeiro teste à validade da expropriação, e, neste caso, verifica-se plenamente.

Em relação ao **princípio da necessidade**, o tribunal demonstrou especial consideração pelo respetivo princípio, que impõe à Administração o dever de não restringir direitos fundamentais para além do estritamente indispensável à realização do interesse público. A intervenção concretizou-se com vista à construção de uma variante rodoviária, objetivo inserido numa estratégia de ordenamento do território e mobilidade. A inexistência de soluções menos gravosas foi reconhecida pelas instâncias decisórias, o que legitima o recurso à expropriação como última ratio, de acordo com o que defendem autores como FREITAS DO AMARAL, ao afirmar que “a Administração não pode escolher livremente entre restringir ou não restringir direitos: deve provar que tal restrição é inescapável”³⁹. Já no que concerne ao **princípio da proporcionalidade**⁴⁰, em especial nos seus subprincípios da adequação exigibilidade e justa medida, revelou-se exemplar. A decisão do Tribunal da Relação do Porto evidencia um esforço de ponderação real entre os elementos do caso: a localização do terreno, o seu potencial urbanístico, as infraestruturas existentes e o esforço construtivo necessário. O valor fixado (29.781,00€) reflete uma tentativa clara de atingir justiça concreta, sem promover nem a subvalorização do bem

³⁸ CANOTILHO, J. J. GOMES, MOREIRA, VITAL, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 406.

³⁹ AMARAL, Diogo FREITAS DO, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 4ª Edição, Coimbra, Almedina, 2017, pág. 543

⁴⁰ OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *ob. cit.*, pág. 210 e ss.

expropriado, nem a sua valorização artificial. A consideração de um fator de risco de 10% mostra sensibilidade ao facto de o expropriado não suportar os encargos típicos do desenvolvimento urbanístico, sem, contudo, aplicar a taxa máxima permitida por lei. Esta solução concretiza o que J.J CANOTILHO designa como o “princípio da proibição do excesso”, fundamental em qualquer restrição de direitos⁴¹.

Por fim, relativamente ao **princípio da subsidiariedade**, embora menos frequentemente invocado de forma expressa em contexto de Direito Administrativo, tem aqui uma aplicação relevante. A expropriação foi utilizada apenas depois de esgotadas outras alternativas, nomeadamente a aquisição por negociação, o que espelha a lógica segundo a qual o Estado só deve intervir de forma invasiva quando os meios voluntários falharem. Por outras palavras, obriga a Administração a intervir apenas quando estritamente necessário.

Sendo assim, é importante reconhecer, contudo, que esta matéria se insere numa zona particularmente sensível do Direito Administrativo e Constitucional: o equilíbrio entre a função social da propriedade e a sua proteção como direito subjetivo⁴². A jurisprudência nem sempre foi uniforme neste sentido, e os critérios técnicos de avaliação podem gerar incerteza e conflito⁴³. No entanto, o Ac. analisado assume essa complexidade com transparência e fundamentação jurídica sólida, baseando-se em elementos objetivos e sustentando a sua decisão nas provas periciais e na jurisprudência consolidada pelos tribunais.

Ademais, a doutrina tem insistido que a justa indemnização não se deve reduzir a uma valor meramente contabilístico, mas sim incorporar a ideia de reintegração patrimonial plena, sendo esse o verdadeiro objetivo da justa indemnização. A decisão da Relação segue este entendimento, procurando devolver ao expropriado, tanto quanto possível, a sua posição económica prévia, mas nunca de forma reduzida ou acrescida.

Por isso, e por todo o exposto, considero que a solução dada pelo Tribunal da Relação do Porto face à situação em concreto é equilibrada

⁴¹ CANOTILHO, J.J. GOMES, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª Edição, Coimbra, Almedina, 2003, pág. 1323

⁴² OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *ob. cit.*, pág. 209

⁴³ Como foi possível identificar na análise do Ac. em apreço

e nenhuma das partes saiu prejudicada, apesar de estarmos sempre perante o “sacrifício” por parte de um particular do seu direito de propriedade, sendo juridicamente adequada e constitucionalmente legítima, onde se reconheceu o valor da propriedade privada, mas também a imperatividade do interesse público em questão, e fá-lo sem nunca descurar os princípios estruturantes que devem nortear qualquer expropriação por utilidade pública no Estado de Direito democrático.

CONCLUSÃO

A presente análise permitiu compreender a relevância jurídica e prática da expropriação por utilidade pública no ordenamento jurídico português, enquanto instrumento de realização do interesse coletivo, em especial no domínio do urbanismo. Demonstrou-se que, embora represente uma compressão ao direito de propriedade — direito fundamental consagrado no artigo 62.º da CRP — a expropriação é **admissível** desde que observados os pressupostos constitucionais e legais de legalidade, utilidade pública e justa indemnização.

No plano normativo, identificou-se a existência de um quadro jurídico claro, assente no Código das Expropriações e em diversos instrumentos de planeamento territorial, o qual prevê um conjunto articulado de garantias em favor dos expropriados, nomeadamente no que toca ao procedimento administrativo, à avaliação da indemnização e à possibilidade de tutela jurisdicional efetiva. Destacou-se o **papel fundamental da Declaração de Utilidade Pública** como elemento legitimador da atuação administrativa, exigindo-se que esta se fundamente num interesse público claro e conforme aos planos em vigor.

No que respeita à **indemnização**, destacou-se que esta deve ser integral, atual e justa, refletindo o prejuízo efetivamente sofrido e tendo em conta o valor de mercado, o uso potencial do bem e os fatores de correção legalmente previstos. A **jurisprudência estudada e fundamentada** confirmou a necessidade de uma análise casuística, rejeitando soluções uniformes ou meramente formais que desvirtuem a proteção devida ao expropriado.

Através do estudo do Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 9 de abril de 2024, demonstrou-se como os tribunais superiores procu-

ram assegurar um **equilíbrio** entre os interesses públicos e os direitos individuais. A decisão em apreço revelou-se conforme aos princípios constitucionais, em particular aos da legalidade, necessidade, proporcionalidade e subsidiariedade, oferecendo uma solução tecnicamente fundamentada e juridicamente equilibrada.

Por fim, relativamente ao ponto da apreciação crítica, defendeu-se que a decisão do Tribunal, embora envolta em complexidade técnica, representa uma aplicação bem conseguida dos critérios legais e constitucionais, ao promover uma compensação justa e equitativa sem cair em lógicas de sobrecompensação ou desvalorização abusiva. A conjugação entre fundamentação pericial, respeito pelas garantias procedimentais e ponderação entre direitos opostos permite concluir que a expropriação em causa foi legítima, necessária e proporcional, servindo de paradigma da atuação pública no domínio do urbanismo.

Assim, é possível concluir que, a expropriação por utilidade pública, quando respeita os seus fundamentos normativos e constitucionais, não só é admissível como pode ser um instrumento legítimo e indispensável à prossecução do bem comum — desde que, como neste caso, assegure efetivamente os direitos do expropriado em todas as suas dimensões jurídicas e patrimoniais.