



S. R.

## CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS DO CSM

Despacho:

### PARECER

**Ref.<sup>a</sup>:** Proc. – Gabinete de Apoio

**Assunto:** Projecto de novo Código das Expropriações

#### 1. Objecto

Pelo Exmo. Senhor Chefe de Gabinete de Sua Excelência a Senhora Ministra da Justiça foi remetido ao Conselho Superior da Magistratura o Projecto de novo Código das Expropriações, solicitando eventuais contributos.

#### 2. Enquadramento

O actual Código das Expropriações foi aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro, tendo entretanto sido alterado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro (rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 18/2002, de 12 de Abril), pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de Fevereiro, pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, pela Lei n.º 30/2008, de 10 de Julho e pela Lei n.º 56/2008, de 4 de Setembro.

O projecto de novo Código das Expropriações mantém as principais normas referentes aos conceitos, ao enquadramento dos critérios e à tramitação genericamente considerada, mas introduz importantes inovações, sendo as mais relevantes as que se relacionam com a expressa consagração da *doutrina da expropriação de sacrificio*, o reforço da via da



S. R.

## CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS DO CSM

*aquisição por direito privado* que deve anteceder e prevalecer sobre a aquisição por via expropriativa (apenas quando não seja possível o acordo ou quando não sejam conhecidos os proprietários do bem ou as notificações remetidas para estes não sejam concretizadas), a opção por um *único critério referencial* do cálculo do valor da indemnização e, finalmente, a consagração da competência exclusiva da *jurisdição administrativa* para conhecer dos processos de expropriação litigiosa.

### 3. Apreciação

**3.1.** Numa abordagem genérica e geral, as alterações propostas introduzem sensíveis melhorias no regime legal das expropriações. Contudo, suscitam-se dúvidas quanto à transferência da competência da apreciação da expropriação litigiosa dos Tribunais Judiciais para os Tribunais Administrativos (cfr. projectados art.<sup>os</sup> 40.º e 53.º)

É certo que conforme consta enunciado na Exposição de Motivos, tem-se entendido a relação jurídica expropriativa como relação jurídico-administrativa em que está em causa a tutela de um direito fundamental ou direito fundamental de natureza análoga à dos direitos, liberais e garantias (o direito à *justa indemnização*) e que com essa transferência pretende evitar-se a dispersão dos processos expropriativos entre os tribunais judiciais e os tribunais administrativos (que na actual legislação já são os competentes para apreciar as acções administrativas especiais em matéria de impugnação dos actos expropriativos, na admissibilidade de reversão, no pedido de adjudicação e na fixação do montante da indemnização/restituição em matéria de reversão). Ou seja, admitem-se as razões de simetria (o caso da reversão) e, por outro lado, a circunstância da alteração (em número de tribunais bem como na sua constituição e natureza) da jurisdição administrativa, conjugada com a reforma pendente da organização judiciária (prevendo tribunais de base local).

Porém, os problemas que são susceptíveis de serem suscitados no processo litigioso de expropriação têm uma complexidade diversa dos que ocorrem no pedido de adjudicação e na fixação do montante da indemnização/restituição em matéria de reversão. Por outro lado, a par da longa tradição histórica da intervenção dos tribunais judiciais em matéria expropriativa (e da relativa celeridade com que esses processos têm sido tratados, também decorrente da sua específica tramitação), o processo de expropriação não resulta de qualquer relação jurídica que um particular tenha tido com o Estado ou com entidades do sector



S. R.

## CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS DO CSM

público (e que constitui o *let motiv* da generalidade das acções instauradas por particulares contra o Estado nos Tribunais Administrativos), mas sim de uma relação que o particular nunca procurou e que passa a ser confrontado a partir da declaração de utilidade pública de um bem que até esse momento era da sua propriedade. Nessa medida, a transferência desses processos para a jurisdição administrativa conduzirá a um *distanciamento* do Tribunal relativamente aos interessados particulares, no mínimo nos casos em que estejam em causa valores da expropriação que permitam ainda a intervenção de um tribunal local.

Por conseguinte, entende-se que tais processos (expropriação litigiosa) deveriam manter-se no âmbito da jurisdição dos tribunais judiciais (tribunais comuns). Em caso de entendimento que tais processos teriam uma maior morosidade se tramitados nos tribunais comuns, a solução passaria pela atribuição da mesma natureza (*urgente*) que está projectada para a sua tramitação nos Tribunais Administrativos (*cf.* projectado art.º 46.º).

### 3.2. Apreciação em concreto

Com referência concreta aos preceitos do Projecto de novo Código das Expropriações, suscitam-se as seguintes observações:

- a) Será necessária a previsão de um conjunto de normas transitórias, designadamente relativamente aos processos pendentes e às expropriações que apesar de ainda não terem chegado à fase litigiosa estejam em curso;
- b) O projectado art.º 1.º corresponde ao actual art.º 1.º e o n.º 3 ao actual art.º 8.º, n.º 2;
- c) Os projectados artigos 2.º e 3.º correspondem aos mesmos preceitos do Código actual, salvo quanto ao projectado n.º 3. Quanto a este, entende-se que não pode ficar exclusivamente no poder da entidade expropriante a faculdade de cessar o direito à expropriação total ao se “comprometer” a realização de obras na parte do prédio não expropriado, impondo-se que esse “compromisso”, os seus termos e âmbito da realização das obras mereça concordância do expropriado. Ou seja, deverá ser acrescentado no final da projectada norma a necessidade de os termos e âmbito desse compromisso acolher o acordo do expropriado.



S. R.

## CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS DO CSM

- d) É inovadora a projectada norma do n.º 5 do mesmo artigo 3.º, concordam-se com o reconhecimento da possibilidade de as pessoas que gozem de preferência legal na respectiva alienação bem como os proprietários de terrenos confinantes (por esta ordem), adquirirem a parte do prédio que não seja necessária ao fim da expropriação.
- e) As normas dos artigos 4.º, 5.º, 6.º, 7.º são genericamente correspondentes aos mesmos preceitos do Código vigente, salvo o n.º 4 do art.º 5.º (que consagra regime distinto do actual n.º 6 do art.º 5.º) e do n.º 2 do art.º 7.º (inovação).
- f) O projectado art.º 8.º visa consagrar *ex novo* a doutrina da expropriação de sacrifício, relativamente à qual se concorda com os termos propostos.
- g) Admite-se o regime projectado para o n.º 2 do art.º 9.º (distinto do actual art.º 8.º, n.º 2), atentas as previsões do projectado art.º 10.º e do n.º 3, do art.º 1.º;
- h) Os preceitos n.ºs 4 a 7, do projectado art.º 9.º são inéditos. Entende-se que no n.º 7 deveria constar a quem incumbe a inscrição na matriz e os actos de registo comercial (ou seja, à entidade expropriante, pelo seu interesse directo).
- i) O projectado art.º 12.º estabelece o mesmo regime do disposto no art.º 11.º do Código vigente, salvo no n.º 1, em que se verifica uma mudança de entendimento sobre a posição da entidade expropriante que, em vez de apenas “dever diligenciar” no sentido de adquirir os bens por via de direito privado, passa a *não poder deliberar* requerer a declaração de utilidade pública, sem que previamente encete essas diligências. Trata-se de uma importante inovação, com a qual se concorda.
- j) No n.º 10, do projectado art.º 12.º, prevê-se que quando haja interessados incapazes, ausentes ou desconhecidos, a entidade expropriante deve requerer ao *tribunal judicial territorialmente competente* a designação, com carácter urgente, de um curador provisório. Considerando esta previsão, entende-se que a mesma reforça o que *supra* se enunciou (3.1.) quanto à transferência da competência para a jurisdição administrativa.



S. R.

## CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS DO CSM

- k) É relevante a previsão (nova) do n.º 4, do art.º 12.º, referente à tramitação informática do procedimento expropriativo.
- l) Com a manutenção *apenas* do art.º 17.º (correspondente ao actual art.º 16.º), excluindo-se assim a norma do actual art.º 15.º, deixa a expropriação de ter natureza *urgente*, passando a admitir-se apenas nos casos de calamidade pública ou de exigências de segurança interna ou de defesa nacional (em que se mantém a natureza *urgentíssima*).
- m) Concorda-se com o aumento de 15 para 30 dias do prazo mínimo de antecedência de notificação dos proprietários ou outros interessados do direito de ocupação de prédios vizinhos pela entidade expropriante (cfr. n.º 2, do projectado art.º 21.º).
- n) Relativamente ao projectado art.º 25.º (que corresponde genericamente ao art.º 23.º do Código vigente), suscita-se dúvida sobre a nova redacção do n.º 1, já que nesta foi expressamente omitida a referência a que a indemnização deve atender à “*situação normal de mercado*”. Compreende-se que em períodos de excepção a invocação desse critério possa ser prejudicial ao erário público, a supressão dessa menção no projectado preceito acaba por criar uma desarmonia com outras normas do Código, na medida em que nos n.ºs 2 e 3, do projectado art.º 28.º enuncia-se precisamente o critério das “*condições normais de mercado*”. Deste modo, ou deve suprimir-se essa referência nos n.ºs 2 e 3, do art.º 28.º ou se for entendido que este critério deve manter-se, a norma do n.º 1, do projectado art.º 25.º deve ter a mesma redacção do art.º 23.º, n.º 1 do Código vigente.
- o) Suscitam-se idênticas reservas à projectada norma do n.º 4, do art.º 27.º. Se o solo está sujeito a um regime jurídico especial, deve ser nesse regime que o mesmo deve ser avaliado e, previamente, classificado. Mas se o legislador entender que um solo que esteja submetido a um regime jurídico especial que impossibilite a sua utilização na construção possa ser considerado como *solo apto para construção* quando (e apenas) o mesmo *venha a ser desafectado* para nele se efectivamente construir, é imperioso definir *temporalmente* quando essa desafecção possa ocorrer (necessariamente *antes* da declaração de utilidade pública ou de outra fase *anterior*, sob risco da



S. R.

## CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS DO CSM

probabilidade de actos de corrupção se porventura não existir limitação temporal se este limite for posterior àquela declaração).

- p) Concorda-se com a alteração projectada para o novo art.º 29.º (corresponde à previsão do actual art.º 27.º, n.º 3), no sentido de deixar de ser considerado como critério o valor constante das avaliações fiscais ou das declarações do contribuinte. Esta alteração reforça o entendimento que a indemnização deve corresponder ao valor real do bem, de acordo com a situação normal de mercado (*cf.* a observação *supra*, ao projectado art.º 25.º, n.º 1).
- q) Com referência ao projectado art.º 39.º (correspondente ao actual art.º 37.º), entende-se que seria útil manter-se a redacção dos n.ºs 5 e 6 do art.º 37.º, do Código vigente.
- r) Na projectada redacção do art.º 43.º foi eliminada a norma do actual art.º 41.º, n.º 3, nos termos do qual, «no caso de o processo de expropriação ainda não se encontrar em juízo, o juiz determina a sua remessa imediata, para os efeitos do número anterior, pelo período indispensável à decisão do incidente». Compreende-se a supressão deste normativo por força do tratamento informático do processo desde o seu início (*cf.* projectado art.º 12.º, n.º 4). Porém, apenas se o juiz tiver acesso por essa via ao processo e as aplicações informáticas em causa sejam compatíveis e comunicáveis. Caso tal não suceda, considera-se que deveria manter-se a aludida previsão, substituindo-se o *dever* pelo *poder*, ou seja, com a seguinte redacção: «*no caso de o processo de expropriação ainda não se encontrar em juízo, o juiz pode determinar ~~determina~~ a sua remessa electrónica imediata, para os efeitos do número anterior, ~~pelo período indispensável à~~ para decisão do incidente*».
- s) Considera-se que deveria manter-se a exigência de apresentação dos *comprovativos* das despesas que sejam suportadas pelos árbitros (*cf.* art.º 50.º, n.º 2, do Código vigente). A norma projectada (art.º 52.º) torna suficiente a mera apresentação de factura, ainda que esta deva ser “devidamente justificada”, contudo a justificação não envolve *de per se* a apresentação (comprovação) de qualquer documento, o que é passível de conduzir a uma maior oneração da entidade expropriante.



S. R.

## CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS DO CSM

- t) Não se compreende a razão da falta de previsão das normas correspondentes aos artigos 55.º, 56.º e 57.º, do actual Código. Tratam-se de normas relevantes para conformação e integração do previsto no art.º 3.º, n.º 2.
- u) Suscitam-se reservas relativamente à previsão projectada para o n.º 5, do art.º 98.º, que correspondem às mesmas reservas que em sede de revisão do Código de Processo Civil foram enunciadas para norma semelhante.

\*

Submete-se o presente parecer à superior consideração de Vossa Excelência.

Aos 16 de Abril de 2013.

JOEL TIMÓTEO RAMOS PEREIRA  
Juiz de Direito de Círculo  
Adjunto do Gabinete de Apoio do Conselho Superior da Magistratura