

REVISTA DE

DIR  
EITO  
ADMI  
NIS  
TRA  
TIVO

---

SETEMBRO > DEZEMBRO '22

#15



AAFDL  
EDITORA

## O novo regime especial de expropriações

João Tomé Pilão  
Advogado

Sumário: 1. Enquadramento prévio; 2. O regime especial de expropriação e constituição de servidões administrativas para a execução de projetos integrados no PEES; 2.1. Motivações de intervenção legislativa; 2.2. A instrumentalidade; 2.3. Principais características; 2.3.1. O âmbito de aplicação; 2.3.2. A DUP: competência e simplificação na sua emissão; 2.3.3. A posse administrativa; 3. A (In)Constitucionalidade do novo regime; 3.1. A segurança e certeza jurídicas na arquitetura normativa; 3.1.1. Os *free rider* expropriativos; 3.1.2. A urgência e a posse administrativa imediata sem dependência de outras formalidades; 3.2. O sacrifício da garantia a uma justa e célere indemnização; 3.3. A proporcionalidade; 4. Conclusão.

### 1. Enquadramento prévio

Não estaríamos certamente a falar em restrições, *rectius*, em expropriações numa ordem constitucional onde a propriedade fosse considerada irrestringível, ao contrário do que se prevê em Constituições como a portuguesa (artigo 62.º), alemã (artigo 14.º da *Grundgesetz*) ou francesa (artigo 17.º da *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*), ou ainda, em constituições de carácter liberalizante como a americana que protege a propriedade ao mesmo nível da vida e da liberdade, figurando os três valores lado a lado (“*not be deprived of life, liberty, or property*”).

Assim, a expropriação enquanto ato “aniquilador ou destruidor do direito de propriedade privada”<sup>1</sup> prolatado pelo Estado *lato sensu* coloca em crise aquilo que seria a plenitude, ilimitação ou absolutização do direito de propriedade, naturalmente mais sensível a restrições num *Estado forte*, o que Thomas Hobbes preferia denominar como *Leviathan*<sup>2</sup>.

Em Portugal, a par do procedimento expropriativo previsto no Código das Expropriações (doravante “CE”)<sup>3,4</sup>, encontramos, também, certos procedimentos que são desenhados pelo legislador ordinário para fazer face a finalidades mais concretas, tal como o regime especial

de realização de expropriações e constituição de servidões administrativas, necessárias à execução das intervenções que sejam consideradas integradas no âmbito do Programa de Estabilização Económica e Social (“PEES”)<sup>5</sup>.

Após um breve excursão sobre as motivações que nortearam o legislador na aprovação deste novo regime especial e de denotarmos a sua particular instrumentalidade em relação ao PEES, começaremos por elencar as suas principais características face às normas do CE.

Por fim, imbuídos dos fins que o legislador pretendeu atingir com o novo regime, não deixaremos de analisar as questões que mais dúvidas suscitam na sua conformidade com a Constituição.

### 2. O regime especial de expropriação e constituição de servidões administrativas para a execução de projetos integrados no PEES

#### 2.1. Motivações de intervenção legislativa

Estando em causa uma matéria de reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República<sup>6</sup>, a Lei n.º 59/2020, de 12 de outubro<sup>7</sup>, definiu o *objeto*,

<sup>1</sup> Cfr. CORREIA, Fernando Alves, *Introdução ao Código das Expropriações*, Aequitas, Editorial Notícias, 1992, pp. 15 e 16.

<sup>2</sup> Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *História do Pensamento Político Ocidental*, Almedina, 2016, p. 169.

<sup>3</sup> Aprovado em anexo à Lei n.º 168/99, de 18 de setembro.

<sup>4</sup> Para uma interessante visão da evolução da expropriação por utilidade pública no direito português – cfr. FERREIRA, José Pedro de Melo, *Código das Expropriações anotado*, Coimbra editora, 4.ª edição, 2007, pp. 11 e segs.

<sup>5</sup> Aprovado em anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho.

<sup>6</sup> Cfr. alínea e) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição.

<sup>7</sup> Aprovada na sequência da proposta de Lei n.º 52/XIV/1.ª, que mereceu o Parecer favorável condicionado da Associação Nacional de Municípios Portugueses e o Parecer desfavorável da Ordem dos Advogados por considerar as normas da proposta de Lei desconformes com os artigos 18.º e 62.º da Constituição. Por seu turno, o Conselho Superior da Magistratura apresentou sugestões que não incidem diretamente sobre o sentido e extensão da