



Os princípios da legalidade, da igualdade, da proporcionalidade, do interesse público e da justa indemnização na expropriação por utilidade pública
The principles of legality, equality, proportionality, public interest, and just compensation in expropriation for public utility

[10.29073/j2.v9i1.1134](https://doi.org/10.29073/j2.v9i1.1134)

Recebido: 15 de março de 2026.

Aprovado: 04 de abril de 2026.

Publicado: 08 de abril de 2026.

Autor/a: Francisco Calvão, ISCAP, Portugal, fcalvao@bmc-advogados.com.

Resumo

O direito de propriedade privada é um direito fundamental constitucionalmente garantido, mas não absoluto: encontra-se estruturalmente condicionado pela sua função social e pela prevalência do interesse público. É neste equilíbrio que surge a expropriação por utilidade pública, a forma mais intensa de compressão desse direito.

A expropriação traduz-se na privação coerciva de bens por parte da Administração, legitimada apenas quando orientada para um fim de utilidade pública e acompanhada de justa indemnização. Por isso, a sua validade depende do respeito rigoroso por princípios constitucionais estruturantes.

Desde logo, o princípio da legalidade impõe que toda a atuação administrativa tenha base legal, excluindo qualquer intervenção arbitrária. A Administração não atua por vontade própria, mas dentro dos limites definidos pelo Direito.

O princípio da igualdade garante que os expropriados não sejam tratados de forma discriminatória, assegurando uniformidade nos critérios, especialmente na fixação da indemnização, e evitando tanto prejuízos injustificados como enriquecimentos indevidos.

O princípio da proporcionalidade funciona como verdadeiro limite material da expropriação: esta só é admissível se for adequada, necessária e equilibrada, devendo constituir o meio menos lesivo possível para atingir o interesse público e restringir-se ao estritamente indispensável.

Por sua vez, o interesse público é o fundamento e a condição da expropriação. Não basta invocá-lo de forma abstrata: exige-se uma necessidade real, concreta e juridicamente fundamentada, sob pena de ilegalidade.

Finalmente, a justa indemnização assegura a recomposição do equilíbrio patrimonial do expropriado, devendo corresponder, em regra, ao valor de mercado do bem e refletir o prejuízo efetivamente sofrido, em conformidade com os princípios da igualdade e da proporcionalidade.

Em síntese, a expropriação só é constitucionalmente legítima quando representa uma intervenção necessária, legal e equilibrada, ao serviço de um interesse público real, garantindo ao particular uma compensação justa — sob pena de violação do Estado de Direito.

Palavras-Chave: Igualdade; Interesse Público; Justa Indemnização; Legalidade; Proporcionalidade.

Abstract

The right to private property is a fundamental right constitutionally guaranteed, but not absolute: it is structurally conditioned by its social function and the prevalence of the public interest. It is in this balance that expropriation for public utility arises, the most intense form of compression of this right.



Expropriation translates into the coercive deprivation of property by the Administration, legitimized only when directed towards a purpose of public utility and accompanied by fair compensation. Therefore, its validity depends on strict respect for structuring constitutional principles.

First of all, the principle of legality requires that all administrative action have a legal basis, excluding any arbitrary intervention. The Administration does not act on its own will, but within the limits defined by law.

The principle of equality ensures that those whose property is expropriated are not treated in a discriminatory manner, ensuring uniformity in criteria, especially in the determination of compensation, and avoiding both unjustified losses and undue enrichment.

The principle of proportionality functions as a true material limit to expropriation: it is only admissible if it is adequate, necessary, and balanced, and must constitute the least harmful means possible to achieve the public interest and be restricted to what is strictly indispensable.

In turn, the public interest is the foundation and condition of expropriation. It is not enough to invoke it in an abstract way: a real, concrete, and legally grounded need is required, under penalty of illegality.

Finally, fair compensation ensures the restoration of the expropriated party's patrimonial balance, and should, as a rule, correspond to the market value of the property and reflect the actual loss suffered, in accordance with the principles of equality and proportionality.

In short, expropriation is only constitutionally legitimate when it represents a necessary, legal, and balanced intervention, serving a real public interest, guaranteeing the individual fair compensation—under penalty of violating the rule of law.

Keywords: Equality; Fair Compensation; Legality; Proportionality; Public Interest.

1. Introdução

1.1. Foi na Europa que há muitos séculos atrás começou a ser desenhado direito de propriedade privada (*dominus e proprietas*) como hoje o conhecemos. A propriedade e o seu regime, por estar fortemente conectada e interligada com a vida em sociedade – a economia, a política, a filosofia do direito –, apresenta-se como a superestrutura das ideias sociais, políticas e económicas que regulam a organização e o funcionamento dos Estados; por esta razão é, na conhecida expressão de Rodotà um direito *terrível*¹. A sua intrincada singularidade manifesta-se, desde logo, numa dupla função: *pessoal e social*.

A primeira consiste na essencialidade para o cidadão estabelecer para si um espaço de liberdade, por via da atribuição pela Constituição e pela lei de um amplo conjunto de direitos e faculdades de gozo e disposição sobre os bens, indispensáveis à satisfação das necessidades básicas do cidadão e suporte físico a todas as realizações do mesmo, expressão, eles mesmos, da *autonomia privada*. Por isso se salienta que os pilares do Estado são a liberdade, a igualdade e a propriedade².

No contexto da socialização das atribuições estaduais operada de forma mais intensa no século XX (Estado social de Direito), a propriedade assume uma função social ou vinculação ao interesse público que vem interferir com o *exercício* do direito, traduzida na conexão entre o cidadão e a sociedade; desvincula o direito à propriedade da vontade exclusiva do seu titular, inserindo-o numa finalidade pública económico-social: são apresentadas à Administração novas necessidades coletivas e, conseqüentemente, ocorre a ampliação dos seus fins – multiplicação das obras públicas, a criação dos planos urbanísticos, a proteção do ambiente, dos solos agrícolas

¹ Stefano Rodotà, *Il terribile diritto, Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, 3.ª ed., il Mulino, 2013, pp.7 e ss.

² Javier Pérez Royo / Manuel Carrasco Durán, *Curso de Derecho Constitucional*, 17.ª ed., Marcial Pons, 2021, p.446.



e do património histórico-cultural – pondo em relevo a inevitabilidade da coabitação, e até subordinação, do direito de propriedade ao *interesse público*³.

Realce-se, todavia, que nas sociedades ocidentais a ramificação entre direito público e direito privado, conjugada a uma base cultural personalista, conservou uma esfera de liberdade – de que a propriedade privada é uma das suas principais manifestações – que pode ser invadida ou comprimida, mas cuja existência é imposta por um sentimento jurídico primário. A preservação da propriedade, em especial a imobiliária, e a defesa do seu valor económico sempre suscitou uma reação da sociedade no sentido da sua proteção, decorrente das suas particulares características: escassa, não reprodutível, relevante ativo financeiro, imprescindíveis à prossecução das necessidades primárias do homem, pessoal e económica.

Importa, pois, salientar que a evolução introduzida pela sociedade industrial inaugurada em Inglaterra e difundida no continente Europeu (alargada à América do Norte e Japão), tem a base da sua estrutura económica assente na propriedade privada, razão por que este modelo social e político – sistema de economia de mercado – continua a encarar o direito de propriedade com o mesmo esqueleto ou conteúdo básico, o arquétipo dos direitos patrimoniais ou direito real máximo (elástico), compreendendo as faculdades de *uso, fruição e disposição do bem* – artigos 1305.º e 1344.º do Código Civil e artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

A conceção constitucional da propriedade privada, o seu conteúdo, é, portanto, encontrada no Código Civil e na legislação especial, onde está parqueada a disciplina dos direitos reais e *numerus clausus*, instituídos para tornar claro o *concreto direito* e garantir a *segurança do tráfico jurídico*, bem como no quadro legal do direito público que, um e outro, protegem e regulam o (específico) direito de propriedade de acordo com as normas e princípios constitucionais⁴.

A determinabilidade constitucional da estrutura do direito, traduzida numa certa densificação normativa no texto da Constituição (CRP) justifica a consequência prática da aplicabilidade do Título II da Parte I da CRP aos direitos fundamentais de natureza *análoga aos direitos liberdades e garantias*, onde é cabido o *direito de propriedade*⁵, sujeitando-os ao regime material insito nos artigos 18.º a 23.º da CRP, cujos traços estruturais são a sua aplicabilidade direta: a desnecessidade de uma intervenção legislativa para convocar o seu regime e a consequente vinculação imediata das entidades públicas e particulares (art.18.º, n.º 1, da CRP).

Em síntese, o direito fundamental da propriedade privada é uma figura estruturalmente complexa, pontuando a CRP (arts.62.º e 18.º), por uma sorte, a matriz de garantia da sua permanência, não autorizando a sua privação arbitrária, assim como a tutela da livre transmissibilidade e de acesso ao bens e sua *apropriação* (liberdade individual de aquisição), do seu *uso e fruição*, pois a titularidade do bem só ganha sentido se a ela se associar a faculdade de utilização no interesse *primário* do proprietário e, por outra sorte, estabelecendo limitações, deveres ou obrigações, quanto à faculdade de *exercício* (utilização) que o bem é chamado a cumprir – no quadro do *interesse público* (ou função social) acometido à propriedade – sem, contudo, descaracterizar o direito nos seus *traços típicos* (estrutura e exercício): artigos 18.º e 62.º da CRP e melhor explicados nos artigos 1305.º e 1344.º do Código Civil. A função social não está, por isso, autorizada pela CRP nem pelo Direito internacional (regional e mundial) e seus princípios retores a introduzir nos esquemas da propriedade privada nenhum regime de “apartheid”.

³ Claudio Monteiro, *O Domínio da Cidade, A Propriedade à Prova do Direito do Urbanismo*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2010, pp.179-180, <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/4517>.

⁴ Miguel Nogueira de Brito, *A Justificação da Propriedade Privada numa Democracia Constitucional*, Almedina, 2007, pp.852-952, 905-907 e 852-853, apreciando nestas últimas páginas o direito de crédito como direito subjetivo público; Pires de Lima/Antunes Varela, *Código Civil Anotado*, III, 2.ª ed., Coimbra Editora, 1987, p.111.

⁵ Rui Medeiros in Jorge Miranda / Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, I, 2.ª ed., Coimbra Editora, 2010, pp.1242 e ss.; Vieira de Andrade, *Os Direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 3.ª ed., Almedina, 2006, p.198; Ac. do TC n.º 52/1990.



1.2. É neste quadro de redefinição e extensão das funções do Estado que é chamada, de forma mais intensa e recorrente, a expropriação por utilidade pública, figura rainha da responsabilidade civil por atos lícitos, consistente na intervenção – a par da nacionalização – mais veemente da Administração na economia e por essa via na propriedade privada.

A expropriação por utilidade pública consiste na relação jurídica pela qual a Administração Pública, considerando a necessidade do bem ou direito de um particular com valor patrimonial para a satisfação de um fim de utilidade pública, com base na lei extingue-o coativamente, com a simultânea constituição de novo direito na titularidade do seu beneficiário, mediante o pagamento contemporâneo de uma indemnização justa [art.62.º, n.º 2, da CRP e art.1.º do Código das Expropriações (CE)].

O CE acolhe, assim, a conceção de expropriação translativa da propriedade e de outros direitos inerentes aos bens imóveis ou móveis – *expropriação formal ou clássica*.

Pode-se dizer, por um lado, que o objeto da expropriação é o direito de propriedade sobre bens imóveis, por outro, o leque de posições jurídicas subjetivas expropriáveis não está confinado àquele e aos direitos diversos da propriedade plena, a *inerência* é alargado outros direitos como o de crédito – arrendamento (cf. art.9.º do CE).

Acrescente-se, por fim, que a expropriação por utilidade pública vem contemplada noutros lugares do ordenamento jurídico, associada ao direito do urbanismo (cf. arts.24.º, n.º 2, e) da LB/2014, 159.º, 167.º, n.º 2, do RJIGT e art.61.º do RJRU⁶) ou à propriedade industrial, permitindo-se a expropriação por utilidade pública da patente se a necessidade de vulgarização da invenção ou da sua utilização pelas entidades públicas o exigir, mediante o pagamento da justa indemnização determinada nos termos do CE (art.106.º do Código da Propriedade Industrial).

2. Os Princípios Constitucionais da Expropriação

Estando assente que o direito fundamental à propriedade privada tem uma função social que justifica a intervenção da Administração na compressão e extinção, importa considerar agora os princípios que regem e inspiram esta atuação, começando pelo princípio da legalidade da atividade administrativa, para depois se analisarem os princípios da igualdade e da proporcionalidade, bem como o da prossecução do interesse público, aqui especialmente concretizado na dimensão de princípio da utilidade pública e, finalmente, o da justa indemnização.

Esta incursão principiológica não pretende senão destacar, em curtos apontamentos, o sentido e a relevância destes princípios, tanto na fixação do regime jurídico da expropriação, como nas concretas decisões a tomar pela Administração Pública (art.2.º, 10.º e ss. e 23.º a 32.º do CE).

2.1. O Princípio da Legalidade

2.1.1. O *princípio da legalidade* ou da juridicidade é o princípio basilar do direito administrativo, pressuposto determinante da sua existência. A Administração livre ou autónoma, como sucedeu no passado absolutista, um superpoder facilmente deslizante para o abuso de poder, deu lugar à Administração subordinada à lei, ao Estado de Direito em sentido formal, aquele que age sob a égide do direito. O direito não é mais concebido como um limite externo à atividade da Administração, mas como a única forma possível de manifestação dessa atividade⁷.

À Administração cabe desenvolver a atividade dirigida à satisfação das necessidades coletivas hétéro-determinadas; para essa missão, e numa medida cada vez maior, à Administração é legalmente conferida a tarefa de individualizar o direito, por estar em contacto com a realidade social em cada momento e, por isso, em

⁶ Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, Lei n.º 31/2014, de 30 de maio (LB/2014), Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio (RJIGT); Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro (RJRU).

⁷ Rogério Soares, *Interesse público legalidade e mérito*, Coimbra Editora, 1955, pp.82-83.



melhores condições para pensar a solução que o interesse público reclama em cada caso, sacrificando-se, muitas vezes, a perfeição formal à adequação substancial. Deste modo, o princípio da legalidade e afirmação explícita da submissão da Administração – e entidades a esta equiparadas – à lei foi incorporado no artigo 266.º da CRP. Os textos constitucional e legal (art.3.º, n.º 1, do CPA) destacam e enunciam a conceção ampla do princípio da legalidade, não se concretizando (apenas) na sujeição às leis formais, mas ao ordenamento jurídico no seu conjunto, ao Direito.

Diversamente do que ocorre no direito privado, onde vigora o princípio da autonomia privada, valor fundamental da ordem jurídica e representativo da liberdade e economia de mercado, manifestado na liberdade negocial (art.405.º do CC), que se desdobra em vários aspetos, como na faculdade das partes contratarem ou não contratarem de acordo com a sua vontade, e a alternativa de, na regulamentação convencional dos seus interesses, se afastarem dos contratos tipificados na lei, celebrando contratos atípicos, no direito administrativo “[n]ão há um poder livre de a Administração fazer o que bem entender, salvo quando a lei lho proibir; pelo contrário vigora a regra de que a Administração só pode fazer aquilo que a lei lhe permitir que faça”⁸.

A lei não é apenas o limite, mas também o pressuposto e fundamento de toda a atividade administrativa, não existindo Administração, nem exercício da função administrativa sem lei (uma norma legal habilitante), quer esta se destine a proteger o interesse público quer o dos particulares. Os órgãos e agentes da Administração só podem (e devem) agir através de regulamento, contrato administrativo ou de direito privado, ou de ato administrativo, com fundamento na lei, nos princípios gerais do direito, bem como no direito internacional, fruto das convenções ou tratados internacionais a que o Estado aderiu ou no Direito da União Europeia, especialmente os regulamentos e diretivas e dentro dos limites por estes impostos, nisso radicando o princípio da legalidade⁹.

São atribuídas ao princípio da legalidade essencialmente duas funções: a de caucionar a supremacia do poder legislativo sobre o poder executivo, precisamente por aquele decorrer diretamente da soberania popular e a representar e, simultaneamente, a de garantia das posições jurídicas subjetivas dos particulares. A violação, por parte da Administração deste bloco de legalidade, quer por falta de habilitação legal, quer sob a forma de violação dos seus comandos, configura uma ilegalidade, com as inerentes consequências jurídicas daí advindas, tanto no plano da invalidade, como no plano da ilicitude (na modalidade de responsabilidade civil).

2.1.2. Manifestação da constitucionalização do princípio da legalidade é encontrada na norma que consagra o direito de propriedade privada e estabelece o núcleo essencial do regime da expropriação por utilidade pública. Tendo a Administração, para se assumir como prestadora de bens e serviços, de sacrificar os direitos e interesses dos particulares (indivíduos ou pessoas coletivas), concretamente o seu direito de propriedade, nas diversas configurações em que este se apresenta, a sua atuação não pode deixar de assentar em lei e respeitar os seus limites. Como observa Sérvulo Correia “no nosso Direito, não são possíveis os atos administrativos *«praeter legem»*, mesmo no campo da prestação. Os atos administrativos estão sujeitos a uma *reserva total de norma jurídica*”¹⁰.

A expropriação, tal como todos os atos administrativos ablativos, “aqueles que constituem obrigações, ónus ou sujeições na esfera jurídica do destinatário, e os que extinguem direitos subjetivos, direitos potestativos, poderes e faculdades ou estabelecem limites ao seu exercício”¹¹, só podem ser desencadeados no respeito pelo princípio da legalidade. Esta afirmação ou conclusão fundamenta-se, assim, no princípio do Estado de Direito, que exige

⁸ Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, II, com a colaboração de Pedro Machete e Lino Torgal, II, 4.ª ed. (reimp.), Almedina, 2020, p.40.

⁹ Sérvulo Correia, *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*, Almedina, 2003, pp.15-340.

¹⁰ *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*, cit., p.298.

¹¹ Sérvulo Correia, *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*, cit., p.289.



para cada particular a segurança da previsibilidade do futuro quanto à tutela dos seus direitos, interesses ou das suas *expectativas* legitimamente fundadas¹².

O princípio da legalidade obriga, ainda, a que o legislador ordinário regule o *procedimento expropriativo*, construído com densidade e regras com elevada precisão, por estar em causa a afetação de direito análogo aos direitos liberdades e garantias, como vem concretizado no CE (cf. art.10.º e ss. e 33.º e ss.).

Observe-se ainda e também, que o planeamento legal do *conteúdo da indemnização* obedece a regras específicas (art.23.º a 32.º do CE).

Expressão do princípio enunciado é o de, na apreciação judicial da legalidade da expropriação, caber ao particular o ónus da prova da ilegalidade do ato expropriativo e à Administração a prova bastante da verificação dos pressupostos legais (vinculativos) da sua atuação¹³.

3. O Princípio da Igualdade

3.1. O Princípio da Igualdade na Lei

O princípio da igualdade, em especial na vertente de não-discriminação, previsto no artigo 13.º da CRP, proíbe discriminações decorrentes dos índices aí definidos, que se podem condensar no dever de a lei tratar de modo igual situações entre si substancialmente iguais e de forma desigual situações diferentes e na medida dessa dissemelhança. Na arquitetura da CRP só existe respeito pelo princípio da igualdade se os cidadãos forem tratados de modo igual e sem discriminação, nem arbítrio¹⁴.

Este princípio colhe uma maior relevância por constar do apontado artigo 13.º da CRP, disposição inserida na parte reservada aos direitos fundamentais dos cidadãos e pressuposto dos mesmos, funciona, assim, como limite para a ação dos poderes do Estado e para o legislador em particular¹⁵, não no sentido de o obrigar a abster-se, mas de atuar de um certo modo.

A igualdade, como direito subjetivo fundamental do cidadão, encerra, portanto, no seu conteúdo, uma situação jurídica de poder e outra de dever: obrigar o Estado a abster-se de utilizar ou empregar critérios discriminatórios e o direito do particular de exigir a equiparação de tratamento, quando considera que o Estado incumpriu o seu dever público de não discriminar.

Frisa-se que a igualdade como direito subjetivo só ganha inteiro sentido na medida em que permite aferir e invocar que uma lei viola o princípio e obter a tutela adequada, o critério a observar é o de a medida legislativa ser *objetiva, neutral e razoável*. Deste modo, uma eventual diferenciação legislativa tem de ser congruente (compatível) com a igualdade constitucional. Por essa razão, a igualdade constitucional é ao mesmo tempo pressuposto e limite para a diferenciação legislativa e suporte para detetar e comparar as diferenças das medidas legislativas¹⁶.

¹² Maria Lúcia Amaral, *A Forma da República, Uma Introdução ao Estudo do Direito Constitucional*, 2.ª ed., Gestlegal, 2021, pp.182-183.

¹³ Ac. do STA, de 21/11/1999, P.032434.

¹⁴ Fausto de Quadros, "Princípios fundamentais de Direito Constitucional e de Direito Administrativo em matéria de Direito do Urbanismo", in *Direito do Urbanismo*, INA, 1989, pp.266 e ss.

¹⁵ Pérez Royo/ Carrasco Durán, *Curso de Derecho Constitucional*, cit., p.236.

¹⁶ Encarar a igualdade como direito subjetivo público, perspetivado como o poder reconhecido ao particular de exigir das autoridades públicas uma atuação ou comportamento para a concretização dos seus interesses privados (J. M. Baño León, "La igualdad como derecho público subjetivo", *RAP*, n.º 114 (1987), pp.184 e ss.) não é pacífico. Fernando Alves Correia e Jorge Alves Correia acentuam o duplo aspeto que comunga o princípio: o de *direito fundamental do cidadão* e o de atribuição pela CRP aos preceitos constitucionais que se dedicam aos direitos, liberdades e garantia uma força jurídica própria, manifestada na sua *aplicabilidade direta e vinculatividade imediata* para todas as entidades públicas (art.18.º, n.º 1, da CRP)—*Regime Jurídico dos Programas e dos Planos Territoriais*, Almedina, 2021, p.101. Autores como Pérez Royo e Carrasco Durán afirmam que a igualdade, como elemento retor de todo o ordenamento jurídico, não é um direito subjetivo, quer porque a Constituição (art.14.º da Constituição Espanhola de 1978 e o art.13.º da CRP) não afirma que os indivíduos são iguais nem



3.2. O Princípio da Igualdade na Atividade Administrativa

No que se refere à vinculação específica da Administração Pública à igualdade, ela é fornecida pelo artigo 266.º, n.º 2, da CRP ao estabelecer o dever de a Administração, na ponderação das situações jurídicas que lhe são apresentadas, tratar de modo igual as materialmente iguais e de forma diversa as situações diferenciadas, para além de interditar privilégios e discriminações – concretizado no artigo 6.º do CPA.

Nesta medida, decisões desiguais correspondem àquelas que, em face de similares quadros factuais, produzem efeitos jurídicos diferenciados. A apreciação da identidade de situações será aferida em função do fim que se pretende alcançar com a prática dum ato administrativo.

O princípio da igualdade convoca a promoção da igualdade material através da diferenciação (discriminação positiva). A condição essencial a utilizar na diferenciação terá de se reportar, por imperativo constitucional (e legal), a categorias em si distintas e nunca em função dum situação pessoal ou determinada, por então cair-se não na desigualdade, mas no *arbitrio* ou discriminação¹⁷.

A igualdade está, nomeadamente, presente nas medidas ou atuações administrativas portadoras de incidências agressivas na esfera jurídica dos particulares, quer pela não introdução de desigualdades no que é igual, quer não promovendo a igualdade (meramente formal) no que merece tratamento desigual.

Portanto, na obrigação de tratar igualmente o que deve ser igual – igualdade na repartição de encargos e deveres, particularmente relevante na igualdade dos cidadãos na repartição dos encargos públicos, e impedir o tratamento desigual no que reclama igual abordagem –, e na obrigatoriedade de diferenciação, reportada a categorias, das situações a regular¹⁸.

O princípio vincula toda a atividade administrativa em todos os seus momentos, quer na fase da emissão de atos administrativos, quer no momento (ou fases) antecedente(s).

3.3. O Princípio da Igualdade e a Expropriação

A consagração constitucional da igualdade colhe especial relevância na afetação do direito fundamental da propriedade, pela necessidade de garantir idêntica consistência patrimonial ao particular-expropriado e evitar o desequilíbrio a que conduziria uma avaliação da propriedade diferenciada consoante a mesma se realizasse no âmbito de um procedimento expropriativo ou por via contratual (no âmbito de um contrato de compra e venda)¹⁹.

O princípio da igualdade, como elemento normativo-constitucional, assume singular pertinência para assegurar a compatibilização da Constituição, desde logo quanto ao sentido e extensão das restrições dos direitos fundamentais em nome do interesse público, nomeadamente em relação aos direitos patrimoniais e, em particular, no contexto da expropriação por utilidade pública. Ínsita ao princípio da igualdade está a ideia de *auto vinculação da Administração* no exercício dos seus poderes discricionários: a Administração deve concretizar as normas jurídicas que lhe conferem tais poderes “consistentemente segundo os mesmos critérios, as mesmas

pretende que o sejam de forma real e efetiva, quer por pretender precisamente assinalar que os indivíduos são diferentes: a razão de ser do direito à igualdade é o direito à diferença – direito a ser diferente; entendem, pois, que “a igualdade não é nem pode ser um direito”. O elemento chave para a operatividade do direito à diferença não é a igualdade, mas a *autonomia privada* (*Curso de Derecho Constitucional*, cit., pp.211 e ss. e 235). Este diferente posicionamento (direito subjetivo vs. autonomia privada) não afasta que compartilhem a ideia acima sublinhada de a igualdade obrigar a lei a ser objetiva, neutral e razoável e assumir-se como padrão para comparar as diferenças das medidas legislativas, estão, assim, mais afastadas na aparência formal do que na substância real das soluções encontradas.

¹⁷ Mário Esteves de Oliveira / Pedro Gonçalves / Pacheco de Amorim, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, 2.ª ed., Almedina, 1997, pp.100-101.

¹⁸ Marcelo Rebelo de Sousa / André Salgado de Matos, *Direito Administrativo Geral, Introdução e princípios fundamentais*, I, 1.ª ed., Dom Quixote, 2004, p.219.

¹⁹ Fernanda Paula Oliveira, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, 4.ª ed., AEDREL, 2021, p.231.



medidas e as mesmas condições a todos os particulares a quem venham a ser aplicadas e se encontrem em situações idênticas”²⁰, seguindo juízos idênticos onde se verifique igual similitude.

A igualdade postula, para todos os expropriados, iguais garantias, desde logo no plano procedimental; não no sentido de impedir toda a ação dos poderes públicos, mas no sentido de proteger os particulares contra intervenções ilegais²¹, como também, na definição do alcance da *indemnização* por expropriação, determinando a necessidade de lhe ser atribuído um *conteúdo pleno*²².

Para este efeito, divide-se em duas dimensões que são aspetos do mesmo fenómeno da igualdade perante os encargos públicos: o princípio da igualdade no âmbito da *relação interna* e o princípio da igualdade no plano da *relação externa* da expropriação²³.

A primeira dimensão – *relação interna* – não autoriza que particulares posicionados numa situação idêntica recebam indemnizações pela expropriação dos seus bens substantivamente diversas, obrigando o legislador a prever critérios uniformes de determinação da indemnização, bem como a sujeição a igual *procedimento*, sem esquecer a singularidade do imóvel de cada expropriado e a premência do interesse público a satisfazer (expropriação urgente).

A segunda dimensão – *relação externa* – destaca uma realidade unificada e reconduzível ao mesmo fundamento teórico. Autoriza a admissibilidade do direito de propriedade privada ser sacrificado por exigências de interesse público, mas decreta-se que o particular desigualmente onerado seja compensado de forma justa – *integral* ou *plena* –, restabelecendo a igualdade, sob pena de a sua posição jurídica ser tratada de forma desequilibrada, obstando por essa via a um *tratamento desigual entre expropriados e não expropriados*.

Esta dimensão comporta também o inverso, veda ao legislador a adoção de critérios indemnizatórios conducentes ao favorecimento ou enriquecimento *injusto* do expropriado, colocando-o numa situação mais vantajosa do que a dos proprietários não expropriados em idênticas circunstâncias. Importa, porém, balancear e apreciar o contexto jurídico dos particulares envolvidos nessa comparação, ao expropriado é subtraído coativamente o seu bem ou direito, enquanto os particulares não expropriados conservam intacto o património, seu valor e o perímetro das faculdades que o direito lhe confere (presentes e futuras).

4. O princípio da Proporcionalidade

3.1. A ideia de proporcionalidade é conatural à da justiça e ao direito: o Direito é proporção²⁴, e dada a sua relevância não se estranha que tenha merecido atenção constitucional (art.18.º, n.º 2, 19.º, n.º 4, e 266.º, n.º 2, da CRP), aparecendo também integrado no elenco dos subprincípios concretizadores do princípio do Estado de Direito (artigo 2.º da CRP)²⁵.

O princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso, consiste na necessidade de uma relação de adequação entre o meio empregue pela Administração e o fim de interesse público que esta se propõe prosseguir, e na exigência de o interesse público visado pela Administração ser alcançado pelo meio que represente o menor sacrifício para as posições jurídicas dos particulares, i.e., obriga a Administração a produzir com a sua decisão a menor lesão de interesses privados compatível com a realização do interesse público²⁶.

É acometida ao princípio da proporcionalidade essencialmente uma função *garantística* dos direitos e interesses dos particulares, não significando com isso que esteja direcionado exclusivamente para aquela. O referido

²⁰ Gomes Canotilho/ Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed., Coimbra Editora, 1993, p.924.

²¹ Baño León, “La igualdad como derecho público subjetivo”, cit., p.187.

²² Fausto de Quadros, in AAVV, *Comentários à revisão do Código do Procedimento Administrativo*, Almedina, 2016, pp.32-33.

²³ Alves Correia, “A Jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre Expropriações por Utilidade Pública e o Código das Expropriações de 1999”, *RLJ*, 132.º (2000), n.ºs 3905 e 3906, p.233.

²⁴ Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, IV, 4.ª ed., Coimbra Editora, 2008, p.279.

²⁵ Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed. (reimp.), Almedina, 2003, pp.266 e ss.

²⁶ João Caupers, *Introdução ao Direito Administrativo*, 7.ª ed., Âncora Editora, 2003, p.78.



princípio é também uma forma de assegurar a realização do interesse público e a racionalização da atividade administrativa desenvolvida para a materialização deste, na medida em que ampara, por um lado, a funcionalidade da decisão (adequação meio-fim), e, por outro, a racionalidade no emprego de meios escassos.

Essa garantia manifesta-se no momento da imposição de restrições das posições jurídicas dos particulares atingidos pela decisão²⁷, e empresta um assinalável *grau de tecnicidade* no momento de encontrar o ponto de equilíbrio entre o interesse público e os direitos ou interesses legalmente protegidos dos particulares conflituantes.

3.2. Ainda que presente em toda a atividade administrativa, o princípio reveste particular importância no âmbito da expropriação por utilidade pública.

É que, como se salientou, o sacrifício imposto ao expropriado tem de ser adequado à satisfação do interesse público em causa; ademais, a expropriação só deve ter lugar se o interesse público não puder ser convenientemente acautelado por outras formas menos gravosas de compressão do direito de propriedade e terá de se limitar ao mínimo indispensável para a sua prossecução. Por outro lado, a indemnização há de corresponder ao valor ou interesse patrimonial sacrificado.

Tais premissas, ditadas pela proporcionalidade, são uma decorrência da garantia da propriedade privada constitucionalmente consagrada (art.2.º e 62.º da CRP). Mas vejamos separadamente as três dimensões ou exigências em que o princípio se divide (art.7.º do CPA) aplicado à expropriação.

A primeira vertente, da *adequação*, postula que a expropriação tem de se mostrar apta ou idónea para assegurar o concreto interesse público convocado; por esta via afere-se se o bem selecionado é efetivamente adequado à realização do fim público invocado pela Administração, como explica Gomes Canotilho: “quando se procura um tribunal para decidir sobre a adequação de medidas expropriatórias para salvaguardar o património paisagístico e cultural, o cidadão demandante não pretende que o juiz se substitua à administração como responsável pela defesa do património, mas apenas que aprecie a proporcionalidade da intervenção ablatória da administração, tendo em conta o escopo invocado para a prática do ato expropriativo”²⁸.

Já a preocupação pela salvaguarda da proporcionalidade – proclamada no seu segundo subprincípio da indispensabilidade ou *necessidade* – encontra-se, desde logo, prevista na LB/2014, ao determinar no artigo 34.º, n.º 3, que a expropriação só pode ter lugar quando a constituição de uma servidão de direito administrativo ou de outros meios menos lesivos (direito de superfície) não seja suficiente para salvaguardar a realização das finalidades de interesse público em causa²⁹.

Os limites objetivos (extensivos) da propriedade identificam-se com a utilidade funcional prestada ao proprietário e “na exata medida em que se revela necessária para preservar a utilidade ordinariamente proporcionada pelo bem imóvel em causa”³⁰ (art.1344.º do CC). No acórdão do TCAS de 28/02/2018³¹, o tribunal considerou comprovado que para a construção da galeria e túnel ao nível do subsolo de uma obra pública seria suficiente a expropriação do subsolo do terreno, podendo deixar-se por expropriar e na posse do proprietário a fruição do terreno à restante altura do subsolo, no próprio solo e acima dele, por decorrência do princípio da proporcionalidade (*princípio da necessidade*), pelo que se exigia que a Administração se limitasse a parte do imóvel necessário à prossecução da convocada utilidade pública.

²⁷ Esteves de Oliveira/ Pedro Gonçalves/ Pacheco de Amorim, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, cit., pp.100-101.

²⁸ *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, cit., p.269.

²⁹ Ac. do STA, de 27/11/2019, P.01089/04.9BESNT 0600/18.

³⁰ Ana Raquel Moniz, *O Domínio Público*, Almedina, 2005, p.199.

³¹ Ac. do TCAS, de 28/02/2018, P.02579/07.



Concluiu, assim, que quer a constituição de um direito de superfície, quer o recurso à possibilidade da constituição de uma servidão administrativa, permitiriam a apropriação do subsolo pela expropriante, com a manutenção do direito de propriedade do particular ainda que comprimido. Entendeu ainda que a escolha do instituto concreto pelo qual deve ter lugar a apropriação do subsolo pertence à Administração, fazendo parte da sua discricionariedade administrativa.

A especial vocação da proporcionalidade para a definição da necessidade e extensão da expropriação é visível no acórdão do STA de 6/11/2006, que julgou ilegal, por violação da proporcionalidade, a declaração de utilidade pública de expropriação para a construção de habitação social, de uma parcela de terreno com edifícios de habitação do respetivo proprietário e seus familiares, se, em torno daqueles edifícios e incluída no perímetro dessa parcela, existia área livre, onde era possível a construção da habitação social, invocada como fim da expropriação³².

Realça-se ainda que o STA acentuou que no quadro da observância do princípio da proporcionalidade, a que está vinculada no exercício de *poderes discricionários*, a Administração deverá atuar por forma a que a medida adotada seja não só idónea para atingir o fim legalmente proposto, mas também deverá optar pela via que se mostre *menos gravosa* para o particular e se compatibilize com o interesse público. Nesta decisão, onde estava em causa uma expropriação parcial, o STA declarou ilegal a utilidade pública de 681 m² destinados a taludes quando, se fossem construídos muros de suporte em pedra, à semelhança dos que a propriedade em causa já possuía, seria desnecessária a expropriação desta área (681 m²)³³.

O princípio, nesta segunda perspetiva, funciona, assim, como um mecanismo capaz de obstar à própria expropriação, se esta não se apresentar como a medida indispensável para a realização do interesse coletivo, sendo substituída por outra menos agressiva para a propriedade privada.

Manifestação do princípio da necessidade é também encontrado na obrigatoriedade de a expropriação estar balizada ao *estritamente necessário* para a realização do seu fim; se este for assegurado com a privação de parte de um prédio, a expropriação da sua totalidade já não se considerará legitimada, como decorre do artigo 3.º, n.º 1, do CE.

É ainda a mobilização da proporcionalidade e do interesse público (aliada ao direito de propriedade) que fundamentam o *direito de reversão* (art.5.º do CE). A causa de utilidade pública consagrada no ato expropriativo vincula o destino do bem ou direito, de sorte que o desvio ou o seu não emprego a esse fim ativa o direito do expropriado a recuperar o domínio do que lhe foi subtraído.

Avançando, o princípio da proporcionalidade, ainda no âmbito da indispensabilidade, acha-se também consagrado no artigo 11.º, n.º 1, do CE, impondo à entidade interessada na expropriação, antes de requerer a declaração de utilidade pública, o dever de diligenciar no sentido de adquirir os bens por via de direito privado (através do regime geral da compra e venda), salvo se à expropriação for conferida natureza urgente (art.15. e 19.º do CE), formalidade também dispensada, por maioria de razão, nas expropriações urgentíssimas (art.16.º do CE).

O interesse do particular, em homenagem à indispensabilidade, é de igual modo sacrificado nas situações em que jurídica ou materialmente não seja possível a restituição do bem expropriado. Neste segundo segmento cabem aqueles casos em que o ato de declaração de utilidade pública for declarado nulo ou anulado judicialmente e a obra que determinou a expropriação encontrar-se em fase (avançada) de execução ou concluída.

Finalmente, o subprincípio da *proporcionalidade em sentido estrito* impõe à expropriante, em momento prévio à declaração de utilidade pública da expropriação, que efetue o balanceamento entre os *custos* e *benefícios* que

³² Ac. do STA-Pleno, de 6/11/2006, AD, n.º 547 (2007), pp.1261 e ss.

³³ Ac. do STA-Pleno, de 4/05/2004, P.047790.



dela decorram. São pesados os meios – expropriação – e os fins – interesse público a realizar –, de modo a permitir concluir se as vantagens proporcionadas pelo fim público objetivado são (ou não) comprovadamente superiores ao sacrifício imposto ao particular.

Parece, no entanto, claro que esse desequilíbrio entre custo-benefício terá de se mostrar de forma nítida, não relevando uma normal assimetria entre um e outro – aliás, quase sempre presente na medida expropriativa –, exigindo-se um erro claro de apreciação, evidenciador de uma desproporção notória, não assim se a medida ainda assim for razoável e tolerável³⁴, para ser legítimo ao tribunal concluir pela desproporcionalidade da medida expropriativa.

No prisma indenizatório, o princípio funciona como medida da indemnização, especialmente na fixação do seu limite mínimo e máximo. No conceito de justa indemnização está implícita a ideia de proporcionalidade: a indemnização para ser justa terá necessariamente de, para além de compensar o particular pelo seu valor económico atingido, levar em consideração o interesse público, daí que sejam admitidas pelo CE *reduções* ao valor indenizatório.

5. O Princípio da Prossecução do Interesse Público

O artigo 1.º do CE concretiza (ainda que genericamente) o *princípio da prossecução do interesse público*, inscrito nos artigos 62.º, n.º 2, 266.º, n.º 1, da CRP e artigo 4.º do CPA. Lembra-se que a Administração está limitada pelo direito carece, para poder atuar, de um comando legal a autorizá-la a praticar um ato (ou celebrar contrato) administrativo, o que simultaneamente funciona como elemento protetor das posições jurídicas subjetivas dos particulares.

Esse interesse público do Estado, assegurado e tutelado pela lei, presente em todas as normas jurídico-administrativas, tem como primeiro fundamento o da esquematização típica da vida social de acordo com critérios de justiça distributiva, repartindo os bens da sociedade ou a sua riqueza de acordo com uma escala de fins aos quais o mesmo Estado aderiu³⁵.

O interesse público procura preencher as necessidades indivisíveis numa pluralidade de pessoas em relação a bens passíveis de satisfazerem, não o interesse de um sujeito privado individualmente considerado, mas necessidades comuns a todas essas pessoas³⁶. Com isto pretende-se sublinhar que o interesse público ou utilidade pública não consiste no sacrifício dos interesses de um ou mais indivíduos perante uma maioria, mas na satisfação do bem comum, de uma *utilidade necessária à comunidade*, que já não se considerará demonstrada se essa utilidade pública for puramente *eventual*³⁷.

A adoção do expediente expropriativo só faz por isso sentido se for colocado ao serviço dum interesse público *real*, se estiver apontado para uma situação concreta da vida social que, na multiplicidade dos interesses que a compõem, demonstre uma necessidade pública presente.

A utilidade pública, quando convocada pela Administração para desencadear a expropriação, tem de ocorrer em circunstâncias concretamente definidas na lei, com real fundamentação, razão por que assiste ao expropriado discutir a sua legalidade. Este direito é, assim, como é fácil ver de capital importância.

“O conceito de utilidade pública como causa *expropriandi* – que não nos é fornecida nem pela Constituição, nem pelo Código das Expropriações – é um conceito elástico, de natureza abstrata e indeterminada, que permite o abarcamento de múltiplas situações. É por isso, um conceito «evolutivo e transitório», dependente das

³⁴ M. Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 9.ª ed., Almedina, 2022, p.148; Fernanda Paula Oliveira, *Direito do Urbanismo*, cit., p.211.

³⁵ Rogério Soares, *Interesse público legalidade e mérito*, cit., p.101.

³⁶ Rogério Soares, *Interesse público legalidade e mérito*, cit., p.106.

³⁷ G. Fernández Farreres, *Sistema de Derecho Administrativo*, II, 6.ª ed., Civitas, 2022, p.218.



condições políticas, económicas e sociais, não sendo, conseqüentemente, possível uma determinação do seu conteúdo válida para todos os tempos e todos os países”³⁸.

O fim de utilidade pública, subjacente à expropriação de um bem do particular, há de, portanto, ser superior ao interesse público ou função social que o mesmo desempenhava. Tal fim – ou as situações que indiciam ou revelam a sua concreta verificação – não carece de estar tipificado na lei, tendo a Administração, dentro dos limites decorrentes da prossecução do interesse público e dos princípios enformadores da atuação da Administração – o da legalidade, da justiça, da igualdade, da proporcionalidade, da imparcialidade e da boa fé, enunciados no artigo 2.º do CE e nos artigos 3.º a 10.º do CPA –, um poder autónomo de, em concreto, considerar de utilidade pública *os bens imóveis e direitos a ele inerentes* para a satisfação das necessidades coletivas, as quais são múltiplas e variadas.

Aqueles fins justificativos da expropriação são reconduzíveis a géneros distintos.

Considere-se, por exemplo, a expropriação destinada à execução de fins urbanísticos nas suas várias espécies, como as ditadas por necessidades comuns de salubridade (estações de tratamento de águas residuais ou cemitérios), de desenvolvimento económico (aeroportos, barragens, portos, vias ferroviárias ou rodoviárias), de segurança (estabelecimentos prisionais ou de defesa militar), sociais (escolas, museus ou bibliotecas), de saúde (hospitais), de reabilitação, reordenação e expansão urbana (art.34.º, n.º 2, da LB/2014, art.159.º do RJIGT, art.61.º RJRU), de preservação património histórico ou arqueológico, ou mais restritivamente, para a instalação de uma indústria de interesse nacional ou regional ou de empreendimentos turísticos de manifesto interesse público.

Por outro lado, é imprescindível que a razão justificativa da utilidade pública esteja compreendida nas atribuições ou fins da entidade expropriante (art.1.º do CE). Consabidamente as atribuições são os fins que a lei comete às pessoas coletivas.

Por último, observe-se que, desde que prossiga o interesse público, verificar-se-á a licitude da expropriação promovida para a satisfação de fins prosseguidos por entidades privadas e, neste sentido, *interesses privados*, caso em que o direito reconhece os fins ou objeto da atividade de entidades privadas como legítimos para a satisfação do interesse público (cf. art.1.º CE). Naturalmente apenas e só quando esse fim for autorizado pela lei, mas com uma diferença relevante: o fim da Administração está pré-determinado pela lei e a sua liberdade de atuação é consideravelmente limitada quanto à sua oportunidade, por o interesse público ter sempre de ser realizado, enquanto o particular pode individualizar os seus fins e optar por executá-los ou não.

A utilidade pública de uma expropriação quando prosseguida por entidades privadas, por exemplo, para a realização de empreendimentos de utilidade pública desportiva ou turística ou para a execução de projetos industriais privados (art.14.º, n.º 5, do CE), implica uma mais apertada demonstração por parte de quem a requer e do lado de quem a aprecia da verificação do interesse público (pelo ministro competente para a emissão do ato expropriativo). Como notam Gomes Canotilho e Vital Moreira, “este alargamento de utilidade pública deverá, como é óbvio, estar sujeito a requisitos especiais, sob pena da expropriação se transformar numa forma de ablação de bens particulares a favor de outros particulares”³⁹.

Em conclusão, o direito – poder – de expropriar acha-se vinculado à Constituição, à lei e ao concreto destino traçado na *causa expropriativa de utilidade pública*, sendo esta pressuposto da validade da expropriação.

6. O princípio da Justa Indemnização

5.1. O artigo 62.º da CRP estabelece graficamente uma garantia de valor ao expropriado: a indemnização tem de ser *justa* sempre que a propriedade, por razões de interesse público é objeto de expropriação. Apesar de não se

³⁸ Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, II, Almedina, 2010, p.192.

³⁹ *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 4.ª ed., Coimbra Editora, 2007, p.808.



questionar ser a *justa indemnização* uma das peças chave das garantias do Estado de Direito, o texto constitucional não fornece um critério objetivo ou aponta um caminho para a densificação do prejuízo causado ao expropriado, tendo presente ser a propriedade configurada pela CRP como direito fundamental análogo aos direitos liberdades e garantias.

A indemnização expropriativa para ser justa tem de observar os princípios da legalidade, da igualdade e da proporcionalidade, assim como os dos princípios da imparcialidade, da proteção da confiança, justiça, boa-fé, e do direito geral – ínsito ao Estado de direito – à reparação dos danos.

Como decorrência dos princípios constitucionais enunciados e porque a CRP não define um critério indemnizatório de aplicação direta e objetiva, nem indica o método ou mecanismo de avaliação do prejuízo derivado da expropriação, coube ao legislador ordinário estabelecer a medida da indemnização ou, por outras palavras, definir os concretos critérios para alcançar a justa indemnização. A remissão feita pela CRP tem em vista precisamente simplificar o exercício do direito à indemnização de modo a ultrapassar as naturais complexidades ligadas a esse cálculo; trata-se, no fundo, de uma questão de técnica legislativa.

5.2. O Código das Expropriações afirma que a justa indemnização corresponde ao valor real e corrente ou de mercado do bem expropriado, ao preço que o expropriado conseguiria obter pelo seu bem se não tivesse tido lugar a expropriação – art.1.º e 23.º, n.º 5. Como ensina Marcello Caetano, “[a] indemnização deve corresponder à reposição no património do expropriado do valor dos bens de que foi privado, por meio de pagamento do seu justo preço em dinheiro. Por isso se diz que a expropriação vem a resolver-se numa *conversão* de valores patrimoniais: no património onde estavam os imóveis, a expropriante põe o seu valor pecuniário”⁴⁰.

Esta apelativa formulação carece de ser esquematizada, uma vez que no CE vêm inseridas mitigações a esse valor impostas pela especial ponderação do interesse público que a expropriação serve e de regras projetadas para tutela dos interesses legítimos do particular que importa salvaguardar (cf. arts.23.º, n.ºs 2 e 3, 29.º a 31.º), razão por que foi avançada a conceção da indemnização pela expropriação corresponder à do *valor de mercado no sentido normativo* por forma a captar *desvios* ao valor de mercado⁴¹.

5.3. A reconstituição do dano expropriatório merece (sumariamente) as seguintes e principais considerações.

O critério para o qual apontam os artigos 1.º e 23.º, n.º 5, do CE é o de fazer corresponder o dano pela perda do direito a uma *expressão numérica* correspondente ao *valor real ou de mercado* do bem expropriado, o seu preço de substituição, reconduzindo-se a perda patrimonial a um padrão *objetivo* e *abstrato* de prejuízo: o preço de compra no mercado de um bem sucedâneo ao expropriado. Releva, pois, a comparação do preço de compra do bem imóvel no mercado como critério de avaliação fáctico-normativa do dano, assente numa possibilidade teórica de compra ou de venda e não o *valor subjetivo* que o bem tinha para o expropriado.

Para o efeito a *lei deve ser adequada* a permitir alcançar o valor de mercado de um concreto imóvel, tendo em conta as transações comerciais de prédios idênticos ou similares, às quais se dirige a verificação do preço, por forma a disponibilizar ao expropriado uma soma que lhe permita adquirir um bem equivalente ao que lhe foi retirado⁴²; objetivo que o artigo 26.º do CE, *nas duas vias* propostas para o atingir, apresenta várias e notáveis insuficiências.

Como última observação, concorda-se com a denegação dos elementos elencados nos n.ºs 2 e 3 do artigo 23.º do CE, em especial, e pela *via tributária*, da mais-valia recolhida pelo imóvel e os inseridos na sua envolvente produzida pela ação da Administração *expropriante* – as vantagens gerais que beneficiam os proprietários (expropriados e não expropriados), arruamentos ou redes públicas.

⁴⁰ *Manual de Direito Administrativo*, II, 10.ª ed., Almedina, 1980, p.1036.

⁴¹ Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, II, cit., pp. 216-217.

⁴² Reidt in Battis / Krautzberger / Löhr, *Baugesetzbuch Kommentar*, 16.ª ed., Beck, 2025, p.1687.



Porém, fora este ponto, a indemnização por expropriação reclama a reconstituição do equilíbrio patrimonial perturbado pelo ato expropriativo, para o que haverá de atender à doutrina dos artigos 562.º e seguintes do Código Civil ou do artigo 3.º do RRCEE, disposições que impõem a reconstituição da situação patrimonial do expropriado-lesado na situação em que se encontraria se a expropriação não tivesse ocorrido⁴³, isto é, pelo recurso à *avaliação do dano em concreto*, fornecida pela teoria da diferença, cujo fim é o de repor o expropriado na mesma situação (económica) em que ele se encontraria se o facto constitutivo da responsabilidade não tivesse sido praticado, no valor preciso que o bem ou direito tinha para o expropriado, onde são considerados na composição do prejuízo outros elementos (danos emergentes, lucros cessantes, danos futuros, compensação de vantagens).

Assegurar a garantia do direito de propriedade privada constante do artigo 62.º da CRP, pressupõe orientar a doutrina dos artigos 23.º, 28.º, 30.º e 31.º (e de certa forma o art.29.º) do CE a outros *danos consequenciais*, designadamente os custos de transferência de residência, o arrendamento temporário, encargos notariais e de registo, impossibilidade de arrendamento do edifício ou fração, custos ou perdas com a transferência da atividade (diminuição da clientela, encargos com publicidade, etc.)⁴⁴.

7. Conclusão

A expropriação por utilidade pública constitui uma manifestação paradigmática do poder ablativo do Estado, situando-se no ponto nevrálgico de articulação entre a garantia constitucional da propriedade privada e as exigências de realização do interesse público. A sua legitimidade não se reconduz a uma mera habilitação legal ou à invocação abstrata de utilidade pública, antes pressupõe a conformação estrita com um complexo normativo-constitucional densificado por princípios estruturantes — legalidade, igualdade e proporcionalidade — que operam como limites materiais e critérios de controlo da atuação administrativa.

Neste quadro, a justa indemnização emerge como elemento essencial de recomposição do equilíbrio jurídico-patrimonial afetado, transcendendo a lógica estritamente compensatória para se afirmar como exigência de justiça distributiva e de preservação da igualdade perante os encargos públicos. A sua função não é apenas reparar, mas legitimar a própria compressão do direito fundamental, evitando que o sacrifício individual se converta numa rutura inadmissível da ordem jurídica.

Assim, a expropriação só encontra fundamento constitucional pleno quando se revela necessária, adequada e estritamente delimitada ao fim público prosseguido, sustentada numa utilidade pública real, concreta e juridicamente demonstrável, e acompanhada de uma indemnização que assegure a reconstituição, tanto quanto possível, da posição patrimonial do expropriado. É neste exigente equilíbrio entre poder e garantia que se afirma a essência do Estado de Direito, enquanto ordem jurídica que não apenas autoriza a intervenção pública, mas a submete a um critério material de justiça.

Referências

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (Pleno), de 4 de maio de 2004 (Proc. n.º 047790).

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (Pleno), de 6 de novembro de 2006. Acórdãos Doutriniais do Supremo Tribunal Administrativo, n.º 547 (2007).

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 21 de novembro de 1999 (Proc. n.º 032434).

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 27 de novembro de 2019 (Proc. n.º 01089/04.9BESNT 0600/18).

⁴³ Gomes Canotilho, *O problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos*, Almedina, 1974, pp.321-325; Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, II, cit., p.235; J. A. Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General*, II, 5.ª ed., Iustel, 2018, pp.397-398.

⁴⁴ Ac. do TC n.º 231/2008; Battis in Battis / Krautzberger / Löhr, *Baugesetzbuch Kommentar*, cit., pp.1087 e1090-1093.

- Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 28 de fevereiro de 2018 (Proc. n.º 02579/07).
- Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 231/2008.
- Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 52/1990.
- Alves Correia. (2000). A jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre expropriações por utilidade pública e o Código das Expropriações de 1999. *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, 132.º.
- Alves Correia. (2010). *Manual de direito do urbanismo* (Vol. II). Almedina.
- Amaral, M. L. (2021). *A forma da República: Uma introdução ao estudo do direito constitucional* (2.ª ed.). Gestlegal.
- Caetano, M. (1980). *Manual de direito administrativo* (Vol. II, 10.ª ed.). Almedina.
- Caupers, J. (2003). *Introdução ao direito administrativo* (7.ª ed.). Âncora Editora.
- Esteves de Oliveira, M., Gonçalves, P., & Pacheco de Amorim. (1997). *Código do procedimento administrativo comentado* (2.ª ed.). Almedina.
- Fausto de Quadros. (1989). Princípios fundamentais de direito constitucional e de direito administrativo em matéria de direito do urbanismo. In *Direito do urbanismo*. INA.
- Fausto de Quadros. (2016). In AAVV, *Comentários à revisão do Código do Procedimento Administrativo*. Almedina.
- Fernández Farreres, G. (2022). *Sistema de derecho administrativo* (Vol. II, 6.ª ed.). Civitas.
- Freitas do Amaral. (2020). *Curso de direito administrativo* (Vol. II, 4.ª ed., reimp.). Almedina.
- Gomes Canotilho, & Vital Moreira. (1993). *Constituição da República Portuguesa anotada* (3.ª ed.). Coimbra Editora.
- Gomes Canotilho. (1974). *O problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos*. Almedina.
- Gomes Canotilho. (2003). *Direito constitucional e teoria da Constituição* (7.ª ed., reimp.). Almedina.
- Medeiros, R. (2010). In J. Miranda & R. Medeiros, *Constituição portuguesa anotada* (Vol. I, 2.ª ed.). Coimbra Editora.
- Miranda, J. (2008). *Manual de direito constitucional* (Vol. IV, 4.ª ed.). Coimbra Editora.
- Moniz, A. R. (2005). *O domínio público*. Almedina.
- Monteiro, C. (2010). *O domínio da cidade: A propriedade à prova do direito do urbanismo*. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- Nogueira de Brito, M. (2007). *A justificação da propriedade privada numa democracia constitucional*. Almedina.
- Oliveira, F. P. (2021). *Direito do urbanismo: Do planeamento à gestão* (4.ª ed.). AEDREL.
- Pérez Royo, J., & Carrasco Durán, M. (2021). *Curso de derecho constitucional* (17.ª ed.). Marcial Pons.
- Rebello de Sousa, M., & Salgado de Matos, A. (2004). *Direito administrativo geral: Introdução e princípios fundamentais* (Vol. I). Dom Quixote.
- Reidt. (2025). In Battis, Krautzberger, & Löhr, *Baugesetzbuch Kommentar* (16.ª ed.). Beck.
- Rodotà, S. (2013). *Il terribile diritto: Studi sulla proprietà privata e i beni comuni* (3.ª ed.). Il Mulino.



Santamaría Pastor, J. A. (2018). *Principios de derecho administrativo general* (Vol. II, 5.ª ed.). Iustel.

Sérvulo Correia. (2003). *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*. Almedina.

Soares, R. (1955). *Interesse público, legalidade e mérito*. Coimbra Editora.

Vieira de Andrade. (2006). *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976* (3.ª ed.). Almedina.

Declaração Ética

Conflito de Interesse: Nada a declarar. **Financiamento:** Nada a declarar. **Revisão por Pares:** Dupla-cega.



Todo o conteúdo do *J² — Jornal Jurídico* é licenciado sob [Creative Commons](#), a menos que especificado de outra forma e em conteúdo recuperado de outras fontes bibliográficas.