

A expropriação por utilidade pública, o poder político e a Constituição (breves nótulas)

Guilherme da Fonseca
Juiz Conselheiro jubilado

I. A prossecução de fins de utilidade pública pela Administração Pública (AP) é imanente à sua actuação diária e está-lhe constitucionalmente fixada no n.º I do art.º 266.º da Constituição (CRP), no quadro de uma incumbência geral para a satisfação das necessidades colectivas, que chama à colação as tarefas fundamentais do Estado definidas no art.º 9.º da CRP. E é aos órgãos competentes das distintas pessoas colectivas de direito público, que preenchem o universo da AP, e, desde logo, o Estado, que cabe dar satisfação às necessidades colectivas, como é, por exemplo, o caso do Governo, exercendo funções administrativas ou o caso dos órgãos das autarquias locais, prosseguindo interesses próprios das populações respectivas (art.ºs 199.º, g), e 235.º, n.º 2 da CRP).

Mas é nessa actuação diária que se detecta uma colisão permanente com os direitos dos cidadãos, os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, que constituem um limite negativo àquela actuação, como assinala o citado n.º I do art.º 266.º.

Fazer, sim, mas com respeito pelos cidadãos, eis a súmula que muitas vezes é infringida pela AP.

Para ultrapassar tal colisão, e porque nem sempre é possível ultrapassá-la por acordo ou negociação com os cidadãos, a AP socorre-se de formas autoritárias, sendo a expropriação por utilidade pública uma dessas formas, para prossecução do interesse público, possibilitando-se, assim, que um determinado direito ou bem seja adquirido pela entidade beneficiária da expropriação, sem o concurso da vontade do titular do direito ou do bem.

Assim, a declaração de utilidade pública, e com ela o nascimento da relação jurídica expropriatória, é, sem dúvida, um instrumento típico de uma AP “agressiva” e “invasiva” – e, por vezes, prepotente -, que actua através de actos administrativos legais ou ilegais, susceptíveis de produzir efeitos na esfera jurídica dos cidadãos. No fundo, corresponde a um poder inerente à soberania do Estado, a que estão sujeitos todos os proprietários só pelo facto de o serem.

É um retrato do nosso sistema de administração executiva, herdado da era napoleónica, e que se pode expressar noutra fórmula simples, muito a gosto da AP: querer é poder, avança o acto expropriativo.

Daí que, de entre as diversas intervenções ou intromissões na esfera jurídica do cidadão, a expropriação por utilidade pública, a par da requisição, seja uma das mais graves e com a intensidade e a extensão que a própria AP define e com os critérios a que adere (note-se que é só o “sentido clássico” dessa expropriação que aqui releva, pondo de lado o sentido mais alargado e expansivo da expropriação de sacrifício, em que há uma destruição ou uma afectação essencial de uma posição jurídica garantida como direito de propriedade, mas falta o momento translativo desse direito).

Nesse sentido clássico, supondo sempre a transferência colectiva de um direito ou de um bem, a expropriação pode doutrinariamente definir-se como uma relação jurídica pela qual a AP, considerando a conveniência de utilizar determinados bens para prosseguir um fim específico de utilidade pública, faz extinguir os direitos subjectivos constituídos sobre eles e determina a sua