

DA TUTELA JURÍDICA DOS TITULARES DE INTERESSES LEGALMENTE PROTEGIDOS NA PROSECUÇÃO DO PROCEDIMENTO EXPROPRIATIVO

JOÃO PACHECO DE AMORIM ⁽¹⁾

1. ENTIDADE COMPETENTE PARA A DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA, ENTIDADE PROCEDIMENTALMENTE EXPROPRIANTE E ENTIDADE BENEFICIÁRIA DA EXPROPRIAÇÃO

Um ponto na vastíssima matéria do direito expropriatório que não prima pela clareza nos textos doutrinários disponíveis é o da distinção entre os diversos sujeitos activos que podem coexistir no procedimento expropriativo, nomeadamente entre *entidade competente para a declaração de utilidade pública*, *entidade procedimentalmente expropriante* ⁽²⁾ e *entidade beneficiária da expropriação*.

(1) Professor da Faculdade de Direito do Porto

(2) Expressão (sugestiva) de JOSÉ VIEIRA FONSECA, em *Principais linhas inovadoras do Código das Expropriações de 1999 (segunda parte)*, «Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente», n.º 13, Junho 2000, Lisboa, p. 57. Com efeito, o advérbio «procedimentalmente» adverte que o conceito de «entidade expropriante» utilizado pelo CE designa tão a entidade a quem compete toda a instrução do *procedimento expropriativo* — e não a *entidade materialmente expropriante*, que é aquela a quem compete a prática do *acto expropriativo* (a DUP), que só pode ser o Estado (através do Governo) ou outra pessoa colectiva de população e território (nomeadamente as Regiões Autónomas e os municípios).

Por isso bem sustentam E. GARCÍA DE ENTERRÍA & TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, face a idêntico regime vigente em Espanha, que apenas as administrações territoriais (Estado, Comunidades Autónomas e Municípios) podem ser consideradas sujeitos activos da *potestad* expropriativa: nem os particulares, nem os entes públicos não territoriais podem ser titulares de tal poder, mas tão só *seus beneficiários* (*Curso de Derecho Administrativo*, II, 2.ª ed., Madrid, 1992, pp. 202-203); no mesmo sentido, ver também OSVALDO GOMES, *Expropriações por Utilidade Pública*, Lisboa, 1997, pp. 117-118.

Entidade competente para a declaração de utilidade pública é o órgão da Administração a quem compete proferir o acto administrativo expropriativo, ou seja, a Declaração de Utilidade Pública (DUP). Nos termos do art. 14.º do Código das Expropriações (CE), tal competência é atribuída ora ao “*ministro a cujo departamento compete a apreciação final do processo*” (o mesmo é dizer, ao ministro a cujas atribuições se reconduzam os fins de utilidade pública que justificam a expropriação) (3), ora à pertinente Assembleia Municipal, no caso das expropriações “*da iniciativa da administração local autárquica*”, isto desde que a expropriação requerida constitua uma concretização de “*plano de urbanização ou plano de pormenor eficaz*” (n.º 2 do art. 14.º do CE) (4).

Entidade expropriante é aquela a quem cabe a decisão de promover (ou não) o procedimento expropriativo, com vista à realização dos fins de utilidade pública justificativos da expropriação a empreender — competindo-lhe designadamente dar início ao referido procedimento através da *resolução de expropriar* (que nos termos do n.º 1 do art. 10.º do CE é a resolução fundamentada de requerer à *entidade competente para a declaração de utilidade pública* que emita esta declaração). Normalmente a «entidade expropriante» é uma entidade pública; mas pode ser também uma entidade privada com poderes públicos (p. ex., uma empresa concessionária de obras públicas ou de serviços públicos) ou tão só de mero (ainda que *reconhecido*) interesse público (5).

Enfim, *entidade beneficiária da expropriação* é a entidade a favor de quem irá ser realizada a adjudicação dos terrenos expropriados (6).

(3) Ou, caso não seja possível por qualquer razão (por exemplo, em hipótese de conflito positivo ou negativo de competências) a recondução dos ditos fins a uma específica «pasta» ministerial, ao Primeiro-Ministro ou ao ministro em quem aquele entenda delegar esta competência — cfr. n.º 6 do art. 14.º do CE.

(4) Novidade trazida pelo actual Código das Expropriações (aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro).

(5) Por exemplo, uma entidade titular de um estabelecimento de ensino superior particular ou cooperativo que haja obtido do Governo o reconhecimento do respectivo interesse público que careça de (mais) terrenos para o normal desenvolvimento da sua actividade (não necessitando, nos termos da legislação especial que regula este sector de actividade, do reconhecimento concreto referido no n.º 5 do art. 14.º do CE), ou — e desde que reconhecido o interesse público concreto, conforme o previsto no citado n.º 5 do art. 14.º — uma qualquer empresa privada que pretenda simplesmente instalar, ampliar, reorganizar ou reconverter a suas unidades industriais ou respectivos acessos.

(6) Neste ponto, ver JOSÉ VIEIRA FONSECA, *Principais linhas inovadoras do Código das Expropriações de 1999 (segunda parte)*, «Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente»,

Com efeito, através da actividade administrativa expropriativa visam as entidades expropriantes beneficiar elas próprias de uma “situação de vantagem sobre posições jurídico-patrimoniais” (caso em que serão elas as entidades beneficiárias) ou então cometer a outrem esse benefício (verificando-se nesse caso uma disjunção entre expropriante e beneficiário da expropriação) (7).

Podem um único ente público reunir em si as três qualidades que se acaba de referir (de expropriante, de emitente da DUP e de beneficiária): é o caso (aliás frequente) do Estado e dos Municípios, sempre que a iniciativa de requerer a expropriação parta respectivamente de um organismo não personalizado de um ministério (na hipótese do n.º 1 do art. 14.º do CE) ou de um executivo municipal (na hipótese do n.º 2 do mesmo artigo), e a adjudicação e futura utilização dos terrenos para os fins que justificaram a expropriação se reporte também e ainda aos mesmos Estado ou município expropriantes (8).

Mas — e como já acima aludimos — num grande número de casos não subsiste essa *confusão*.

Por exemplo, pode um concessionário de obras e serviços públicos ser a entidade expropriante, nos termos e para os efeitos dos arts. 1.º e 10.º a 12.º do CE, e nessa qualidade requerer a expropriação, conduzindo todo o processo expropriativo — e todavia já não ser ele o beneficiário final propriamente dito da adjudicação dos prédios expropriados, mas antes o ente público concedente (Estado ou município) em cujo domínio público de circulação ingressarão os ditos prédios por efeito do acto expropriativo.

Outra possibilidade (agora mais frequente, desde que as assembleias municipais passaram a poder emitir as DUP, nos termos dos n.ºs 2 a 4 do art. 14.º do novo Código das Expropriações) é a de existir, para além da

n.º 13, Junho 2000, Lisboa, pp. 57-58, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo*, 2.ª ed., Coimbra, 2003, p. 100, e PEDRO ELIAS DA COSTA, *Guia das Expropriações por Utilidade Pública*, 2.ª ed., Coimbra, 2003, pp. 51-53.

(7) JOSÉ VIEIRA FONSECA, *Principais linhas...*, cit., pp. 57-58.

(8) Note-se que o conceito de *entidade* é mais abrangente do que o de *ente*, podendo considerar-se genericamente «entidade» um simples órgão (sem personalidade jurídica própria): por conseguinte, e ainda que se trata do mesmo *sujeito*, *ente* ou *pessoa colectiva pública*, a iniciativa de requerer a expropriação cabe sempre a órgãos (ou serviços) distintos dos órgãos competentes para a emissão da DUP: no caso dos municípios, por exemplo, é em princípio a Câmara (ou um seu organismo autónomo — p. ex., um serviço municipalizado) que requer a expropriação (nos termos do n.º 2 do art. 14.º do CE), cabendo a emissão da DUP à respectiva assembleia municipal.

entidade requerente/expropriante (por exemplo, uma Câmara Municipal) e da entidade competente para a emissão da DUP (por hipótese, o Governo, na pessoa do Ministro referido no n.º 1 do art. 14.º do CE), ainda uma (terceira) entidade beneficiária ⁽⁹⁾ — a qual poderá ser uma entidade pública ⁽¹⁰⁾ ou uma entidade privada.

Note-se que esta última hipótese (de a entidade formalmente beneficiária ser uma entidade privada) não pode ser descartada.

Com efeito, o teor literal do n.º 5 do art. 14.º do CE, única norma geral onde (dir-se-á) cabem à partida as empresas privadas sem poderes públicos, que sejam meras interessadas na expropriação dos imóveis necessários à instalação, ampliação, reorganização ou reconversão de unidades industriais ou respectivos acessos, não esgota a nosso ver as possibilidades de tais entidades assumirem a posição de entidades beneficiárias de expropriações.

Na verdade, a par da entidade requerente/expropriante (p. ex., uma Câmara Municipal) e da entidade competente para a emissão da DUP (no mesmo exemplo, a respectiva Assembleia Municipal), pode ainda perfilar-se uma terceira entidade beneficiária — a qual poderá ser uma entidade privada, naturalmente desde que a *causa expropriandi* esteja com-

⁽⁹⁾ Cfr. art. 1.º do CE; sobre o tema, ver, amplamente, OSVALDO GOMES, *Expropriações por Utilidade Pública*, Lisboa, 1997, pp. 117-120.

⁽¹⁰⁾ É o caso tratado no Ac. do STA de 16-05-1991 (proc. n.º 23.219), em que a entidade beneficiária é uma Freguesia, representada no procedimento expropriativo pela respectiva Junta. Nos termos da 2.ª conclusão deste Acórdão, “*Não é violado o artigo 11.º do Código das Expropriações se foi a Junta de Freguesia interessada na expropriação que desencadeou o respectivo Processo (embora não por requerimento formal), solicitando à Câmara Municipal que tomasse as providências adequadas, o que esta satisfaz, solicitando a expropriação ao Governo*”.

Duas observações ainda a este respeito.

A primeira é que o exemplo do texto seria hoje válido apenas para os casos em que a requerida expropriação não constituísse execução de plano de urbanização ou de pormenor eficaz, pois sendo a medida expropriativa concretização de qualquer um desses tipos de planos a entidade competente para emissão da DUP, nos termos do n.º 2 do art. 14.º do CE, já seria a assembleia municipal, e não o Governo, na pessoa do ministro responsável pela tutela das autarquias locais.

E a segunda observação é que, ao abrigo deste último preceito, as juntas de freguesia (assim como os serviços autónomos e as empresas municipais que integram a administração indirecta de cada município) têm legitimidade para requerer directamente a expropriação à Assembleia Municipal (neste ponto, ver LUÍS PERESTRELO DE OLIVEIRA, *Código das Expropriações Anotado*, 2.ª ed., Coimbra, 2000, p. 71).

preendida quer nas atribuições da entidade procedimentalmente expropriante, quer no objecto e fins de interesse ou utilidade pública da entidade privada beneficiária.

Ainda neste exemplo, a intervenção do município cuja Câmara, mesmo sem vir a figurar no final como entidade beneficiária, tome a iniciativa de requerer formalmente a declaração de utilidade pública dos terrenos a expropriar à respectiva Assembleia Municipal para a emissão da Declaração de Utilidade Pública, pode justificar-se desde que (a) a mesma expropriação constitua uma execução ou concretização de instrumento de gestão territorial eficaz (plano de urbanização ou de pormenor ou medidas preventivas que de algum modo os antecipem) e que (b) tenha sido expressamente reconhecido o interesse público municipal e regional das edificações ou instalações a promover num futuro Parque Industrial (pressupostos que não se verificam — que não têm que se verificar — na hipótese do n.º 5 do art. 14.º do CE).

Na verdade, por interpretação extensiva ou por analogia, e desde que (repita-se) tal constitua execução ou concretização de instrumento de gestão territorial eficaz, deverá ser possível às empresas que se encontrem na situação do actual n.º 5.º do art. 14.º do CE o pedir às competentes autoridades municipais (e não ao Governo) o reconhecimento do *interesse público municipal* de um seu projecto de instalação, ampliação, reorganização ou reconversão de unidades industriais ou respectivos acessos, e requerer concomitantemente à respectiva assembleia municipal — em vez de o fazer ao ministro competente — a expropriação dos terrenos necessários para o efeito. Ou então poderão as mesmas empresas pedir à respectiva Câmara Municipal que tome a iniciativa de requerer a expropriação dos terrenos à Assembleia Municipal; o que importa é que, num ou noutro caso, aquelas figurarão (poderão figurar) formalmente, no final, como *entidades beneficiárias*.

2. A HIPÓTESE ESPECÍFICA DE UMA ENTIDADE NÃO SER FORMALMENTE ENTIDADE BENEFICIÁRIA, MAS SER TITULAR DE UM INTERESSE LEGALMENTE PROTEGIDO NA CONCLUSÃO DO PROCEDIMENTO EXPROPRIATIVO

Uma outra hipótese é ainda a de uma determinada entidade não vir a figurar, formalmente, no final do procedimento expropriatório, como enti-

dade beneficiária da expropriação, mas ser não obstante titular de um interesse legalmente protegido na conclusão do procedimento expropriativo; com efeito, a inexistência dessa prévia qualidade não significa que, uma vez emitida a DUP, tal entidade não possa ser titular de um interesse legalmente protegido na prossecução do procedimento expropriativo. Senão vejamos.

Vamos supor que ocorre uma intervenção de um município no respectivo solo urbano, através do recurso a uma das várias providências que a lei coloca à disposição da Administração Pública, no âmbito de uma determinada *política municipal de solos* ⁽¹¹⁾.

E vamos hipotizar ainda que o *mecanismo de intervenção* de que tal Município se socorre é a da *aquisição de solo urbano*, através da respectiva expropriação por utilidade pública, enquanto instrumento jurídico de execução de instrumento de gestão territorial eficaz (plano de urbanização ou plano de pormenor — ou medidas preventivas pré-ordenadas à respectiva salvaguarda), nos termos e para os efeitos do art. 24.º, n.os 2 a 5, do CE, do n.º 1 do art. 16.º da Lei de Bases da Política do Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei 48/98, de 11.08) e dos arts. 118.º a 125.º (e do n.º 1 do art. 128.º) do DL 380/99, de 22.09 (Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial) ⁽¹²⁾.

Pois bem, os *objectivos da política de solos* prosseguidos em tal caso podem-se traduzir na satisfação de fins de desenvolvimento local e regional, através, num primeiro momento, da apropriação de solos pelo Município pela via expropriativa (os quais passam a integrar o seu domínio privado), e, num segundo momento, da sua transmissão — onerosa, mas em condições não especulativas — para uma terceira entidade (que até poderá ser privada), a qual, nos termos do respectivo objecto social, se propõe criar nos terrenos a expropriar, por hipótese, um Parque Industrial.

À partida, tal transferência onerosa da propriedade plena (inclusive por «acordo directo») dos terrenos do Município para uma entidade privada, nessas circunstâncias, respeita os termos e as condições legalmente previstas para o efeito, mesmo tendo em conta o disposto na parte final do n.º 1 do art. 5.º da Lei dos Solos («... sempre que a realização dos correspondentes empreendimentos não venha a ser efectuada pela Administração, só poderá ser cedido o direito à utilização mediante a constituição do direito

⁽¹¹⁾ Cfr. ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, vol. I, 3.ª ed., Coimbra, 2006, pp. 722-723.

⁽¹²⁾ Cfr. ALVES CORREIA, *op. cit.*, p. 730.

de superfície, salvo se as transmissões forem feitas a pessoas colectivas de direito público ou a empresas públicas»).

Com efeito, se atentarmos ao disposto nos n.ºs 2 a 5 do mesmo artigo (aditados pelo DL 313/80, de 19.08), mesmo que a futura adquirente seja uma entidade privada, nem por isso deixam de ser cumpridas as exigências legais cumulativas nesta matéria que constam do art. 5.º do DL 794/76, de 05.11 (na redacção do art. 1.º do DL 313/80, de 19.08), desde que se verifiquem os seguintes pressupostos:

- a) *A afectação dos terrenos aos fins urbanísticos genéricos justificativos da apropriação dos solos* (prescritos no n.º 1 do art. 2.º do DL 794/76) — importa pois que se trate de terrenos adquiridos pelo município através da via expropriativa, a fim de integrar o respectivo domínio privado, os quais se destinam a um desses fins previstos no n.º 1 do art. 2.º da mesma lei ⁽¹³⁾, como é o caso ora hipotizado da criação de um Parque Industrial;
- b) *A integração dos mesmos terrenos em áreas abrangidas por instrumento de gestão territorial eficaz, nomeadamente plano de urbanização ou plano de pormenor, ou ainda medidas preventivas que visem assegurar o efeito útil de qualquer daqueles instrumentos de planeamento* que esteja em vias de formação, alteração, revisão ou suspensão (arts. 7.º a 13.º do DL 794/76, de 05.11, e 107.º a 116.º da do DL 380/99, de 22.09) ⁽¹⁴⁾;

⁽¹³⁾ Os outros fins são a criação de aglomerados urbanos, a expansão ou desenvolvimento de agregados urbanos com mais de 25.000 habitantes, a criação e ampliação de espaços verdes urbanos de protecção e recreio e a recuperação de áreas degradadas, quer resultantes do depósito de desperdícios, quer da exploração de inertes (als. *a*), *b*), *d*) e *e*), respectivamente, do n.º 1 do art. 2.º da Lei dos Solos).

⁽¹⁴⁾ Incluímos aqui as medidas preventivas no universo dos instrumentos de gestão territorial pelas razões que se passa a explicar.

É um facto que as medidas preventivas são instrumentos de gestão territorial *provisórios* (não prescrevem uma disciplina definitiva de ocupação dos solos sobre que incidem) e *instrumentais* (não são um fim em si mesmas, antes se pré-ordenam à emanação um futuro instrumento de gestão territorial) que apresentam naturalmente um âmbito *material*, *temporal* e (em regra) *territorial* mais restrito do que os planos relativamente aos quais desempenham uma função cautelar ou de garantia. Mas elas têm a mesma natureza destes últimos, pois visam regular actos futuros (cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *As medidas preventivas dos planos municipais de ordenamento do território — alguns aspectos do seu regime jurídico*, Coimbra, 1998, pp. 40-65). De todo o modo, estão hoje expressamente qualificadas (também) pelos arts. 42.º, n.º 1, e 69.º, n.º 1, do DL 380/99 como «instrumentos

- c) *O reconhecido interesse público municipal e regional das edificações ou instalações a promover* no futuro Parque Industrial, o que dispensa desde logo o município da prévia adopção de procedimento concursal (hasta pública), permitindo-lhe a directa cedência dos terrenos à entidade privada (al. b) do n.º 1 do art. 29.º do DL 794/76).

Em suma, mesmo no regime das expropriações por utilidade pública — porventura mais tributário da clássica separação entre esfera pública e esfera privada, entre Estado e Sociedade — a lei não faz depender sempre a realização do interesse público da presença de um sujeito público: com efeito, e verificados determinados pressupostos, também a uma entidade privada pode ser confiada *in fine* a realização do fim que preside ao acto expropriativo.

Nem por isso deixa naturalmente de competir aos poderes públicos municipais a tarefa de fiscalizar a futura actividade da entidade privada, verificando designadamente se a mesma actividade se orientará ou não (se continuará a orientar-se ou não) pelos fins de interesse público local e

de natureza regulamentar» (cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, vol. I, 3.ª ed., Coimbra, 2006, pp. 445-446). Devem por tal razão, para certos efeitos legais, ser considerados substitutos ou sucedâneos dos planos ainda não eficazes que visam salvaguardar.

Importa ainda ter presente, por um lado, que não apenas os actos de licenciamento urbanístico, mas também (e entre outros) os actos expropriativos se configuram como instrumentos de execução dos planos (cfr. art. 128.º do DL 380/99 e n.º 2 do art. 14.º do CE) — apenas se impondo, por analogia, e no que respeita à execução das medidas preventivas, que apresentem uma relação de adequação (“interesse”), necessidade e proporcionalidade relativamente aos objectivos a atingir de acordo com as finalidades do plano a acautelar (cfr. art. 8.º, n.º 2, do DL 794/76 e n.º 3 do art. 107.º do DL 380/99).

Por outro lado, as medidas preventivas, enquanto normas jurídicas nas quais se fundam (também) actos administrativos de gestão urbanística, não têm um carácter exclusivamente conservatório e cautelar relativamente aos planos em formação, alteração ou revisão: os procedimentos expropriativos podem por isso traduzir-se também numa antecipação de opções do futuro plano, desde que não comprometam definitivamente a liberdade de planeamento do município e não sejam, por identidade razão, de molde a frustrar (por «inutilidade superveniente») o direito de participação dos munícipes na elaboração dos planos em questão (quanto a estas cautelas, ver ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, cit., p. 444, nota 187). Desde logo, já constitui *de per se* uma garantia de não comprometimento do exercício desses poderes e faculdades a mera possibilidade da reversão dos bens expropriados — isto na hipótese de, em resultado desse exercício, o futuro plano não vir afinal a consagrar a destinação dos terrenos adquiridos por essa via.

regional que fundamentaram a declaração de utilidade pública dos terrenos expropriados.

3. OS LIMITES À POSSIBILIDADE DE A ENTIDADE EXPROPRIANTE PÔR EM CAUSA OS ACTOS JÁ PRATICADOS NO PROCEDIMENTO EXPROPRIATIVO E/OU RENUNCIAR À RESPECTIVA PROSSECUÇÃO: EM ESPECIAL, A TUTELA JURÍDICA DA ENTIDADE PRIVADA «NÃO FORMALMENTE BENEFICIÁRIA» DA EXPROPRIAÇÃO MAS AINDA ASSIM TITULAR DE UM INTERESSE LEGALMENTE PROTEGIDO NA PROSSECUÇÃO DO PROCEDIMENTO EXPROPRIATIVO

Acabámos de concluir no ponto anterior que a natureza privada da entidade que figure como futura adquirente dos terrenos expropriados não obsta à legitimidade do procedimento expropriativo promovido pelo município, não impedindo nomeadamente o município de assumir o papel de entidade procedimentalmente expropriante e de, uma vez concluído a expropriação, e conforme o previsto, ceder a quem for a propriedade plena dos terrenos expropriados.

Ela não está pois impedida de, uma vez concluído o procedimento, ceder à entidade privada a propriedade plena dos terrenos expropriados.

Mas importa agora analisar o problema de outro ângulo: até que ponto (e continuando o nosso caso hipotético) *pode* o Município — no domínio do mérito, da oportunidade ou da conveniência, ou seja, no exercício do poder discricionário que porventura lhe assista nesta matéria — arrear caminho, dando «o dito por não dito», por hipótese, por deixar de ser do seu interesse apoiar um projecto que deixou de controlar?

A) Dos limites decorrentes do princípio da prossecução do interesse público

Uma primeira indicação nesta matéria é-nos aparentemente dada pelo n.º 1 do art. 88.º do CE, que reza o seguinte: «*Nas expropriações por utilidade pública é lícito à entidade expropriante desistir total ou parcialmente da expropriação enquanto não for investida na propriedade dos bens a expropriar*». E mais acrescenta o número seguinte: «*No caso de desistência, o expropriado e demais interessados são indemnizados nos termos gerais de direito (...)*».

Todavia, e bem vistas as coisas, esta norma é inócua para a resolução do problema que ora nos ocupa. Na verdade, que assiste à administração expropriante, desde logo, uma *discrecionarietà de decisão* — a qual se manifesta (se pode manifestar), em linha de princípio, até ao momento do pagamento da indemnização e concomitante adjudicação dos terrenos expropriados — e que os particulares expropriados não se tornam titulares de qualquer direito à expropriação que obste ao exercício de um tal poder (mas tão só a uma indemnização pelos prejuízos que resultem da não consumação da expropriação), é algo tão modo evidente face aos princípios que regem nesta matéria que (diríamos) dispensaria a existência de uma norma expressa como esta.

O que nos importa aqui tratar — e que a citada norma legal não resolve — é a questão dos *limites* a uma tal desistência decorrentes não dos eventuais interesses dos particulares expropriados ⁽¹⁵⁾, mas do interesse público que preside à expropriação, à luz do *princípio da prossecução do interesse público* (consagrado no art. 266.º da CRP e no art. 4.º do CPA).

Ora, discrecionarietà não equivale a arbitrariedade: a relativa liberdade de escolha dos meios que goza a Administração na realização dos interesses públicos que a lei lhe confia não lhe permite desde logo renunciar à respectiva prossecução numa situação concreta — sobretudo quando isso se traduza numa injustificada «marcha-atrás». Na verdade, a Administração vai-se de algum modo «comprometendo» com o interesse público à medida que o procedimento administrativo que dá forma à sua actividade se desenvolve.

Em suma, e em abstracto, não viola obviamente o princípio da prossecução do interesse público uma mudança de rumo decorrente de uma actualização do concreto interesse público em presença (face por exemplo a alternativas que entretanto surjam e que sejam consideradas preferíveis à solução anteriormente elegida, de molde inclusive a inverter um procedimento que esteja já numa fase adiantada); mas o que o mesmo princípio já não admite é uma desistência que se traduza numa pura e simples recusa superveniente de realização do interesse público em causa pela Administração fundada em motivos desrazoáveis.

(15) Que a mesma norma sacrifica expeditamente, com a ressalva das indemnizações a que houve lugar, nos termos gerais de direito.

B) Dos limites decorrentes do princípio da protecção dos direitos e interesses dos particulares

Tenha-se ainda presente que na hipótese em análise a Administração não está apenas obrigada a considerar o interesse público que preside à expropriação (para além, claro, dos interesses dos expropriados).

Com efeito, a entidade privada que irá promover o parque industrial assume à partida neste procedimento expropriativo um papel destacado e «pró-activo» enquanto futuro cessionário dos terrenos expropriados: pode inclusive ser ela quem, por requerimento formal, desencadeia o dito procedimento, solicitando *ab initio* ao Município a tomada das providências adequadas para o efeito — o que este último satisfaz, promovendo o necessário e formal reconhecimento do interesse público do parque a criar.

É certo que a entidade privada nunca figura formalmente, no final do procedimento expropriativo, como *entidade beneficiária da expropriação*: a adjudicatária será ainda por conseguinte a entidade procedimentalmente expropriante, ou seja, o Município. Mas, recorde-se, na hipótese em análise há um compromisso inicial do Município no sentido de, logo após a adjudicação, proceder à cedência onerosa dos terrenos nos supra referidos termos legais.

A legalidade dessa prevista cedência funda-se (pode-se fundar), como vimos, no privilegiado fim urbanístico de criação de um parque industrial prosseguido pela entidade privada (al. *c*) do n.º 1 do art. 2.º do DL 794/76), e no prévio reconhecimento do interesse público do projecto por esta incarnado, interesse público esse plasmado quer nos instrumentos de planeamento territorial em vigor, quer em específica deliberação do competente órgão municipal nos termos e para os efeitos do n.º 2 do art. 5.º e al. *a*) do n.º 1 do art. 29.º, ambos do DL 794/76, no âmbito de um procedimento expropriativo que corre os seus termos ao abrigo do n.º 2 do art. 14.º do CE.

Ora, tal reconhecimento emitido com base nestes pressupostos legais e nos actos e procedimentos que os concretizam, não releva apenas do ponto de vista do interesse público, por um lado, e dos direitos dos expropriados, por outro lado.

Na verdade, ela produz os seus efeitos no âmbito de *relações jurídico-administrativas complexas, multilaterais ou multipolares*, na medida em que constitui também na esfera jurídica da entidade promotora do parque industrial, mais do que de uma simples expectativa ou um interesse simples — mero reflexo do interesse público que preside à expropriação — *um verdadeiro interesse legítimo ou legalmente protegido*, no caso um interesse

paralelo ao interesse público expropriativo (e não antagónico deste, como acontece com os direitos e interesses dos particulares expropriados), que a Administração está obrigada a considerar também nas ponderações que lhe cumpre realizar. Rege aqui pois não apenas o princípio da prossecução do interesse público, mas também e ainda o princípio da protecção dos direitos e interesses dos particulares (cfr. art. 266.º da CRP e parte final do art. 4.º do CPA, e arts. 5.º, 6.º e 6.º-A do CPA).

Naturalmente, as referidas disposições legais urbanísticas — e de um modo geral toda a legislação onde elas se inserem, nomeadamente o Código das Expropriações e a Lei dos Solos — tutelam em primeira linha o interesse público (16). Mas nem por isso deixam por vezes de proteger (ainda que em segunda linha, numa posição de subordinação relativamente ao interesse público que preside à expropriação) interesses das entidades privadas, nomeadamente os das que (já) figurem no procedimento expropriativo como futuras cessionárias dos terrenos a expropriar, configurando-se por isso tais interesses, repita-se, como *interesses legalmente protegidos*.

Decorre do que se acaba de afirmar que, à medida que se desenrola o procedimento expropriativo, estão os competentes órgãos do Município obrigados, em qualquer decisão que venham a tomar nesta matéria, a respeitar também as posições jurídicas subjectivas da entidade privada. Ora, assumem aqui uma especial relevância, como parâmetros conformadores da actuação dos poderes públicos, os princípios gerais da actividade administrativa, sobretudo os princípios da boa fé, da proporcionalidade, da justiça e imparcialidade (cfr. art. 266.º, 2.º, da CRP e arts. 5.º, 6.º e 6.º-A do CPA) — devendo os mesmos órgãos pautar a sua conduta para com a entidade titular de interesse legalmente protegido na prossecução do procedimento pelos ditames destes princípios.

Começando pelo *princípio da boa fé* (art. 6.º-A do CPA), na sua vertente de *tutela da confiança*, sempre se dirá que, existindo uma situação de confiança por parte da entidade privada (nomeadamente por lhe ter sido incutida a convicção de que o procedimento expropriativo seguiria o seu curso até ao respectivo termo, com a subsequente cedência da propriedade plena dos terrenos a expropriar), pode subsistir um «investimento

(16) Na verdade, é o poder expropriativo um exemplo de escola de poder discricionário — poder através do qual o legislador delega na Administração a faculdade de escolher as soluções que em cada situação concreta se afigurem mais adequadas à realização do interesse público secundário que a mesma lei lhe confia.

em confiança» acumulado ao longo do tempo entretanto decorrido que não pode vir a ser frustrado sem uma forte razão ⁽¹⁷⁾.

Outro princípio importante é ainda o *princípio da imparcialidade*: recorde-se, a dimensão positiva deste princípio “impõe que as posições jurídicas subjectivas dos particulares sejam ponderadas entre si e com os interesses públicos em presença para a decisão do caso concreto” ⁽¹⁸⁾ — estando o Município obrigado a ter também presente o interesse da entidade privada em qualquer decisão que venha a tomar.

Mesmo que uma actualização do interesse público possa apontar para outras alternativas, vale aqui também o *princípio da proporcionalidade em sentido estrito*: ou seja, nunca poderão os custos para a entidade privada de uma mudança de rumo serem manifestamente superiores aos benefícios comparativos que porventura tal alternativa representasse para o interesse público.

⁽¹⁷⁾ M. REBELO DE SOUSA & ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, tomo I, Lisboa, 2004, p. 216.

⁽¹⁸⁾ M. REBELO DE SOUSA & ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *op. cit.*, p. 204.