



SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Processo: nº 37-2017
Acórdão: nº 46-2020
Data do Acórdão: 22-12-2020
Área Temática: Contencioso Administrativo
Relator - Anildo Martins

Acordam, em conferência da 3ª Secção, os Juízes do Supremo Tribunal de Justiça:

I. Relatório:

A; B; C; D; e E, todos dizendo-se filhos e sucessores de **F**, com os demais sinais identificativos nos presentes autos de recurso contencioso nº 37/2017, impugnaram contenciosamente a **Resolução nº 16/2017, de 24.03., do Conselho de Ministros**, que declarou a expropriação por utilidade pública dos prédios nela identificados.

Os recorrentes reputam *“inconstitucional, ilegal, inválida, nula e juridicamente inexistente”* a mencionada Resolução, alegando tudo quanto consta da sua p.i., que aqui se dá por integralmente reproduzida, designadamente o desrespeito pelo ambiente, *“acelerador do desastre ambiental”, “danos ambientais”, “com percurso pela cintura litorânea da ilha”* (pontos 29º a 32º), que a mencionada Resolução é *“inconstitucional, inválida, nula e juridicamente inexistente”* (ponto 33º), as inconstitucionalidades, *nos termos e para os efeitos adequados dos arts. 281º, nº 1, b), e 282º da CRCV; 76º, nº 1, b), e nº 2; 77º, nº 1, b) e nº 2; 78º; da LOPT – dos arts. 3º, 5º, 6º, 8º e 15º do Decreto-Legislativo nº 03/2007, de 19.Julho, da forma gratuita, ilegal, deslocada e abusiva aplicados pela “Resolução nº 16/2017, em violação dos Direitos Fundamentais dos Recorrentes, explicitamente invocados nesta petição, nomeadamente:* 34-1º Os Direitos Fundamentais à Legalidade, Transparência e Justiça da parte da autoridade Recorrida (e seus serviços: UGPE e DGPCP) – artº 240º, 1, da CRCV; 34-2º A serem informados do, e ouvidos no Projecto - arts. 245º, a), da CRCV; 9º do D Leg 02/2007; 34-3º À Propriedade dos seus bens imóveis – arts. 69º, 1, da CRCV; 34-4º A não sofrer expropriação em violação da CRCV e da lei, como a da "Resolução nº 16/2017 - arts. 69º, nº 3, 1ª parte, da CRCV; 9º e 68º, a), do D Leg 02/2007; 34-5º A não serem coactivamente espoliados e desapossados de bens imóveis que querem vender amigavelmente para o Projecto - arts. 69º, 3, 1ª parte, da CRCV; 68º, a); do D Leg 02/2007 e o que resulta do D Leg 03/2007; 34-6º A não serem Discriminados – artº 24º da CRCV - e 34-7º A serem Pagos, no acto da escritura pública de compra e venda, pelo Justo Preço de todos os seus imóveis lesados, a ser acordado em Negociação Amigável; 34-8º A que a autoridade Recorrida não faça salto, mas cumpra todos os trâmites legais de informações e de negociações transparentes e amigáveis, sem os quais a "declaração de utilidade pública" e a "expropriação" são actos de violência reprováveis por inconstitucionais, inválidos, nulos, juridicamente inexistentes.” (ponto 34º).

Concluíram formulando os seguintes pedidos: *“O pedido incidental e preliminar de suspensão do acto recorrido; O pedido principal de declaração da invalidade e nulidade do acto recorrido, por motivo das suas inconstitucionalidades, ilegalidades e demais vícios arguidos (nos artigos 1º a 34º desta petição de recurso de contencioso administrativo), com todas as consequências legais”.*

Juntaram a documentação de fs. 12/30.

Citada a entidade recorrida (e.r.), no caso o Conselho de Ministros, a mesma apresentou a sua contestação, sustentando no essencial a improcedência da impugnação deduzida, uma vez que o acto impugnado não

padece de qualquer vício, a resolução impugnada respeitou todos os requisitos legais, carecendo de fundamento a impugnação; acrescentou que o terreno em causa é litigioso, pelo que não pode ser negociado validamente, e o facto de haver uma inscrição registral não significa necessariamente que os impugnantes sejam os proprietários. Juntou os documentos de fs. 141 e 159.

Também foi citada a contra-interessada **G**, que apresentou contestação, que aqui se dá por inteiramente reproduzida, na qual defende que é titular do “*direito de propriedade sobre o tracto de terreno identificado no artigo 5 e 6 desta contestação, devendo a presente acção ser julgada improcedente ...*”. Juntou a documentação de fs. 169/214.

O Ministério Público junto desta Suprema Instância emitiu o seu parecer sustentando, no essencial, que o recurso não merece provimento, uma vez que não se vislumbra qualquer violação de normas constitucionais visto que “*do ponto de vista constitucional tudo estará bem se a expropriação visar um fim de utilidade pública e houver justa indemnização*”; no caso de expropriação urgente, nos termos do n.º 2 do art.º 5.º do D.º Legislativo n.º 3/2007, “*a entidade beneficiária da expropriação entra imediatamente na posse...*” e não tem de haver tentativa de acordo prévio, por razões de celeridade; não se pode razoavelmente duvidar da justeza da declaração de utilidade pública para a “*implementação de um sistema de abastecimento de água para toda a ilha de Santiago*”, nem se pode igualmente duvidar do carácter urgente do procedimento expropriativo, dadas as razões de celeridade invocadas pelo expropriante; quanto à delimitação dos terrenos, estes mostraram-se suficientemente delimitados, atendendo à tabela 1, em anexo à Resolução, e ao mapa, que dela consta, o que permite efectuar a delimitação dos imóveis.

Nas suas alegações finais, os recorrentes reiteraram as posições expendidas na sua p.i. e responderam à contestação deduzida pela **G**, sustentando, em síntese, que “*Improcedem os sofismas contra o recurso e a contestação da G, porque, além de material, constitucional e legalmente infundado e improcedente de todo, o pedido formulado pela G,... também é processualmente improcedente neste processo, que não é de acção cível petitoria, mas recurso de contencioso administrativo...*”.

O pedido de suspensão do acto impugnado foi denegado, o que deu lugar a recurso de fiscalização concreta da constitucionalidade (vd. fs. 45/49; 52/54;56; 61, 65/71; 74/114; 119/121; 129; 133/134 dos autos). Organizado autonomamente esse processo, o mesmo foi remetido ao Tribunal Constitucional, não se conhecendo, porém, qualquer pronúncia a esse respeito até ao presente momento.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

II. Do objecto da presente impugnação contenciosa.

O presente recurso anulatório tem por objecto a impugnação da Resolução do Conselho de Ministros que decretou a expropriação por utilidade pública dos terrenos na mesma indicados.

A Resolução n.º16/2017, declarando a utilidade pública dos imóveis que identifica para efeitos expropriativos, constitui acto administrativo contenciosamente impugnável, com efeitos directos nomeadamente na esfera jurídica dos expropriados.

Sem descurar diferentes perspectivas relativamente ao acto de declaração da utilidade pública (d.u.p.) para efeitos expropriativos, não se pode negar a natureza contenciosamente recorrível¹ desse acto inicial do procedimento expropriativo, quer se atenda ao critério da lesividade postulado pela CRCV, no seu art.º 245.º, al.ª e), quer ao da definitividade e executoriedade, vertido no art.º 5.º do DL 14-A/83.

Segundo o Acórdão da Relação do Porto, de 08.01.1996 (in “*Colectânea de Jurisprudência*”, ano XXI-1986, Tomo I, ps. 186 e ss.), proferido com base em legislação muito próxima da nossa e que também

terá servido de fonte inspiradora ao legislador nacional, “*A declaração de utilidade pública é, na expropriação por utilidade pública, o acto administrativo basilar do respectivo procedimento*”.

Atendendo à complexidade e à extensão do processo expropriativo, que pode ser sub-dividido em fasesⁱⁱ, o acto de declaração de utilidade pública para efeitos expropriativos aparece como integrante da primeira fase do longo procedimento expropriativo.

Delimita-se, assim, o objecto da presente impugnação contenciosa que se restringe à apreciação da validade da Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/2017, enquanto acto que declara a utilidade pública dos bens nela indicados para efeitos expropriativos, atendendo à data da declaração e da sua publicação oficial.

III. Da fundamentação.

A) Os factos.

A matéria de facto relevante que resulta demonstrada, atendendo em especial à prova documental constante dos autos, é a seguinte:

1. A Resolução n.º 16/2017, de 24.03., do Conselho de Ministros foi publicada no Boletim Oficial (BO) n.º 15, I Série, de 24.03.2017 – doc. de fs. 27/30;
2. A mesma declarou “*a utilidade pública para efeitos de expropriação ... de todos os terrenos necessários à instalação do projecto de Desenvolvimento do Sistema de Abastecimento de Água na ilha de Santiago*” (art.º 1.º) – doc. de fs. 27 v.º;
3. Dispôs ainda sobre a área de abrangência indicando os Municípios concernentes de Santiago (art.º 2.º), o direito à indemnização dos expropriados (art.º 3.º), bem assim sobre o procedimento expropriativo, nomeadamente a respeito da regularização da situação dos terrenos expropriados (arts. 4.º e 5.º) – doc. de fs. 27 e v.º;
4. Integram ainda a Resolução o Anexo, contendo “*Tabela 1, de identificação dos imóveis objecto de expropriação parcial ou total (Sist. Norte e Sul)*”, bem assim a “*Figure 1 – Percorso do traçado do projecto*” – doc. de fs. 28 a 30;
5. Os recorrentes colocaram a placa (...) “*VENDEM POR MELHOR OFERTA*” numa das propriedades rústicas - doc. de fs. 12;
6. Houve troca de correspondências entre os recorrentes, de um lado, e a (***) de outro, como resulta dos docs. de fs. 13, 15, 17 a 26;
7. A mencionada troca de correspondência teve por objecto o propósito dos recorrentes de efectuarem a venda do “*prédio de Aguada ou Pedregal n.º 3561...*” - docs. de fs. 13, 15, 17 a 26;
8. Foi junto o documento de fs. 36 respeitante ao “*RECONHECIMENTO DA ÁREA OCUPADA*”;
9. É o seguinte o articulado da Resolução n.º 16/2017, de 24.03.:

“*Artigo 1.º*”

Declaração de utilidade pública

É declarada a utilidade pública para efeitos de expropriação de carácter urgente de todos os terrenos necessários à instalação do Projeto de Desenvolvimento do Sistema de Abastecimento de Água na Ilha de Santiago.

Artigo 2.º Área de abrangência

A declaração da utilidade pública para efeitos expropriação a que se refere o artigo anterior abarca os Municípios da Praia, Ribeira Grande de Santiago, São Domingos, Calbeta de S. Miguel, Tarrafal, Santa Catarina de Santiago, Santa Cruz, São Lourenço dos Órgãos e São Salvador do Mundo, conforme as delimitações dos respectivos concelhos constantes do mapa anexo à presente Resolução, que dela faz parte integrante, no qual se incluem, também as áreas de servidão.

Artigo 3.º

Indemnização

Os expropriados têm direito à justa indemnização, fixada nos termos do Decreto-legislativo nº 3/2007, de 19 de julho.

Artigo 4º

Desencadeamento do processo de Indemnização

Realizada a expropriação, são afixados anúncios nas Câmaras Municipais dos concelhos abrangidos por esse ato, contendo a lista dos proprietários e outros ocupantes dos terrenos afetados pela medida tomada, a fim de poderem desencadear o processo de indemnização.

*Artigo 5º**Regularização da situação dos terrenos expropriados*

A regularização da situação dos terrenos expropriados junto dos serviços matriciais e registrais é feita oficiosamente pelos serviços competentes, mediante simples comunicação realizada pela Direção Geral do Património e de Contratação Pública, acompanhada de elementos necessários para o efeito, ficando a mesma isenta de quaisquer taxas ou emolumentos.

Artigo 6º

Entrada em vigor

A presente Resolução entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.”

B) O Direito.

Importa, pois, aferir se tal Resolução padece dos vícios que lhe são imputados pelos recorrentes ou doutros de que seja lícito conhecer oficiosamente.

Vários são os vícios imputados ao acto impugnado que vão desde a falta de determinação dos titulares do direito de propriedade envolvidos, ofensa ao ambiente, passando pela sua inconstitucionalidade, inexistência, ilegalidade, ofensa a direitos fundamentais, em especial o direito de propriedade sobre os imóveis, inconstitucionalidade dos arts. 3º, 5º, 6º, 8º e 15º do Decreto-Legislativo nº 03/2007, ao desrespeito do direito à informação e audiência e à não discriminação.

1. Da determinação dos titulares do direito de propriedade.

Os recorrentes suscitam dúvidas acerca da delimitação dos terrenos, enquanto que a contra-interessada, **G**, alega ser proprietária do “*tracto de terreno identificado no artigo 5 e 6 desta contestação, devendo a presente acção ser julgada improcedente ...*”.

Ora, atendendo à tabela 1 bem assim ao mapa em anexo à Resolução, os terrenos que são objecto da expropriação mostram-se suficientemente delimitados, ou pelo menos delimitáveis, como aliás, sustenta o MP no seu parecer.

Na verdade, consta da Resolução uma formulação genérica segundo a qual a expropriação abrange “... *todos os terrenos necessários à instalação do Projeto de Desenvolvimento do Sistema de Abastecimento de Água na Ilha de Santiago*”.

Apesar dessa formulação genérica não estamos perante uma situação de impossibilidade de identificação concreta e precisa dos terrenos a expropriar.

O acto de d.u.p. para expropriação, ora impugnado, incide sobre os imóveis nele abrangidos, quaisquer que sejam os proprietários, quer estes sejam ou não os ora recorrentes, aos quais o expropriante terá, em contrapartida, de pagar a “*justa indemnização*”, legalmente devida.

No foro apropriado ou no momento processual adequado para a determinação da “*justa indemnização*”, a que deve o Estado expropriante pagar aos proprietários, deverão, com o rigor necessário, ser fixadas ou

delimitadas as áreas abrangidas pela expropriação, identificação e delimitação precisa dos imóveis, determinados os efectivos proprietários e ser aferidos os critérios para a fixação das indemnizações, e, por fim, fixadas as indemnizações devidas.

Reconhecendo-se efectivamente a necessidade de determinar quem são os proprietários (e todos os que o são) dos terrenos abrangidos pela expropriação, todavia, nos presentes autos, importa reconhecer e admitir a legitimidade dos que, dizendo-se proprietários de todos os terrenos ou apenas de parte deles, vieram impugnar o acto de d.u.p. para efeitos expropriativos, a referida Resolução nº 16/2017.

A determinação dos proprietários, até pela complexidade que isso com certeza implicará, deverá ser objecto de aferição no foro ou fase processual apropriada.

2. Das inconstitucionalidades e ilegalidades.

Os recorrentes reputam “*inconstitucional, ilegal, inválida, nula e juridicamente inexistente*” a mencionada Resolução, pelo que cabe ter em devida consideração o enquadramento constitucional e legal da expropriação por utilidade pública.

Segundo a Constituição da República (CRCV) “*É garantido a todos o direito à propriedade privada e à sua transmissão ... , nos termos da Constituição e da lei*” (artº 69º, nº 1) e “*A requisição ou expropriação por utilidade pública só podem ser efectuadas com base na lei e sempre mediante o pagamento da justa indemnização*” (artº 69º, nº 3), sem, no entanto, adiantar os critérios a atender na determinação da justa indemnização.

A CRCV insere o direito à propriedade entre os chamados “*Direitos e Deveres Económicos, Sociais e Culturais*”, Título III da Parte II, esta respeitante aos “*Direitos e Deveres Fundamentais*”.

O direito à propriedade privada é concebido pelo legislador constitucional como um direito fundamentalⁱⁱⁱ, garantido a todos os particulares, bem assim a sua transmissão, tanto em vida como “*mortis causa*”, garantia referenciada às relações entre o particular e os poderes públicos.

Apesar da tutela constitucional do direito à propriedade privada como direito fundamental, todavia, a CRCV não o consagra como um direito absoluto, uma vez que admite que possa haver restrição ou compressão a esse direito nos casos de requisição ou de expropriação por utilidade pública.

O direito à propriedade privada é efectivamente susceptível de compressão nomeadamente em caso de necessidade de recurso à expropriação por utilidade pública, estando esta condicionada na sua validade à justa indemnização, nos termos previstos na lei reguladora. A CRCV admite a expropriação rodeando-a, todavia, de garantias assentes na legalidade, utilidade pública, proporcionalidade, indemnização e igualdade.

A lei reguladora, vertida no Decreto-Legislativo nº 3/2007, de 19.07., impõe, com clareza, que não possa haver expropriação sem que haja declaração de utilidade pública para efeitos de expropriação^{iv}.

“*In casu*” a restrição ao direito à propriedade privada circunscrita aos pressupostos constitucionalmente indicados – respeito pelo princípio do pagamento da justa indemnização e aprovação através de lei de “*carácter geral e abstracto*”, o mencionado Decreto-Legislativo, diploma aprovado mediante autorização legislativa, com exclusão da via interpretativa, mostra-se em conformidade com o disposto no artº 17º, ns. 4 e 5, da Constituição da República.

Segundo F. ALVES CORREIA (in “*As Garantias do Particular na Expropriação por Utilidade Pública*”, Coimbra, 1982, ps. 100/122), a legitimidade da expropriação tem por pressupostos a legalidade, a utilidade pública ou o bem comum, a proporcionalidade ou proibição de excessos e a indemnização.

No que respeita à proporcionalidade, a que se refere a parte final do n.º 5 do art.º 17.º da CRCV, a mesma é observada ou alcançada mediante, por um lado, a utilidade pública mencionada no acto expropriativo, visando “*in casu*” a “*instalação do projecto de Desenvolvimento do Sistema de Abastecimento de Água na ilha de Santiago*”, como consta da fundamentação da deliberação ora sob impugnação, e, por outro, através da justa indemnização, como contrapartida que “*há-de corresponder ao valor adequado que permita ressarcir o expropriado da perda que a transferência do bem lhe acarreta*”, segundo o entendimento do Tribunal Constitucional português expresso no Acórdão n.º 52/90.º.

Um outro questionamento que se impõe nesta sede cifra-se exactamente em saber se a nossa Constituição exige que a indemnização tenha que ser prévia, isto é, que deva ser fixada no próprio acto de declaração de utilidade pública.

Entendemos que a nossa Lei Fundamental impõe que haja justa indemnização, mas não exige nem impõe que a indemnização tenha que ser fixada no próprio acto de declaração de utilidade pública.

A nossa Constituição sempre que entendeu necessário exigir que previamente a determinado acto ocorra, ou seja previamente praticado, um outro, di-lo de forma expressa.

Assim e a título meramente exemplificativo, podem-se apontar alguns casos constitucionalmente previstos:

- a) art.º 135.º, n.º 2, alínea h): o Presidente da República para declarar o estado de sítio e de emergência tem de ouvir previamente o Governo, “*ouvido o Governo*”;
- b) art.º 136.º, alínea b): o Presidente da República declara a guerra e faz a paz “*ouvido o Conselho da República*”;
- c) art.º 135.º, n.º 1, alínea e): o Presidente da República pode dissolver a Assembleia Nacional “*...ouvidos os partidos políticos que nela tenham assento*”;
- d) art.º 254.º, n.º 1: o Conselho da República pronuncia-se sobre o disposto nas diversas alíneas (a) a i), mediante prévia solicitação do Presidente da República.

Outros exemplos podem ser vistos nomeadamente nos arts 135.º, n.º 1, alíneas g), i), k), m), n) e o), e n.º 2, alíneas a), d), e), f), g), e h), da CRCV.

Em termos de Direito comparado, pode-se contrapor com o caso do Direito francês no qual é prevista expressamente a indemnização como sendo prévia.

O art.º 545.º do “*Código Civil*” francês dispõe o seguinte: “*Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité*”. Trata-se de uma consequência da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, cujo art.º 17.º dispõe: «*La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité*»^{vi}.

A indemnização deve ser concomitante do processo expropriativo, de tal modo que a transferência, a final, do direito de propriedade para o expropriante só deva ocorrer quando já tiver sido fixada e paga a corresponde “*justa indemnização*”.

Nas palavras de OLIVEIRA ASCENSÃO (in *“Estudos sobre Expropriações e Nacionalizações”*, 1989, ps. 37-38), *“o típico efeito da expropriação, que é a aquisição da propriedade por parte do beneficiário da expropriação, só surgirá no termo, momento final do processo expropriativo e mediante o pagamento de justa indemnização”*.

Atendendo à doutrina do mencionado Mestre, a determinação e o pagamento da indemnização ao proprietário expropriado devem ocorrer antes que ocorra *“o típico efeito da expropriação”* que efectivamente é a *“aquisição da propriedade por parte do beneficiário da expropriação”* vii.

Decorre do disposto no artº 53º do DL 3/2007 que, tratando-se de expropriação litigiosa, a transferência do direito de propriedade só se dará com o acto de adjudicação, mediante despacho autorizativo do juiz da comarca, após o depósito do montante indemnizatório previsto no artigo 52º.

Mostra-se apropriada a observação do Exmo. PGR Adjunto (fs. 222 do seu Parecer) segundo a qual *“A situação de urgência não se compadece com procedimentos que atrasam ou protelam a realização do interesse colectivo, sem prejuízo do pagamento da indemnização que seja justa no caso”*.

Concluindo neste ponto diremos que a nossa Lei Fundamental não impõe que a justa indemnização tenha que ser prévia no caso da expropriação p.u.p.

Invocam os recorrentes a invalidade da Resolução ao alegarem que os arts. 3º, 5º, 6º, 8º e 15º do Decreto-Legislativo nº 03/2007, de 19.07. (adiante DL), diploma para o qual remete a Resolução, são inconstitucionais e ilegais.

Nos termos do artº 3º da Resolução, *“Os expropriados têm direito à justa indemnização, fixada nos termos do Decreto-legislativo nº 3/2007, de 19 de julho.”*

A primeira parte desse artº 3º, segundo a qual *“Os expropriados têm direito à justa indemnização”*, limita-se a retomar e até a repetir *“ipsis verbis”* a formulação utilizada pelo legislador constitucional no nº 3^{viii} do artº 69º da CRCV.

Por outro lado, não se conhece que as mencionadas normas do Decreto-Legislativo nº 03/2007 tenham alguma vez sido declaradas inconstitucionais.

Nos termos do disposto no nº 3 do artº 211º da CRCV, cabe a qualquer tribunal recusar a aplicação de qualquer norma, ou seu segmento normativo, que em determinada interpretação possa ofender regra ou princípio constitucional. Trata-se do chamado controlo difuso da constitucionalidade.

Do requisito constitucional da justa indemnização resulta que o montante indemnizatório deve ser calculado por forma a respeitar-se o princípio da equivalência de valores, a ser levado em devida consideração no momento processual adequado.

Alegam os recorrentes que *“Este Direito fundamental (à propriedade privada) dos recorrentes em relação a “expropriação por utilidade pública” está formal e substancialmente estabelecido no artº 69º nº 3, da Constituição”*.

Não se põe em dúvida que assim seja. Porém, a CRCV ao garantir a todos os particulares o direito à propriedade privada e a sua transmissão *“mortis causa”*, nos termos do nº 1 do artº 69º, admite, no entanto, que o direito à propriedade não assume carácter absoluto e inviolável^{ix}, antes prevendo e aceitando que possa haver restrição ou compressão a esse direito, nos casos de requisição ou expropriação por utilidade pública, como já foi supra assinalado.

A compressão desse direito fundamental, tratando-se de expropriação por utilidade pública, está dependente do requisito material que é a justa indemnização, e de outro requisito, este de natureza procedimental, que é a observância do procedimento legalmente previsto e regulado no Decreto-Legislativo nº 03/2007.

O artº 3º do DL 03/2007 reafirma não só o princípio da justa indemnização como ainda que o procedimento necessário à sua determinação é o regulado por lei.

Não regulando a CRCV o procedimento expropriativo, é ao legislador ordinário que cabe o poder de conformação da Lei Fundamental, devendo, todavia, observar as regras e os princípios constitucionais aplicáveis.

Relativamente à segunda parte do artº 3º da Resolução, nos termos da qual a justa indemnização é *“fixada nos termos do Decreto-legislativo nº 3/2007, de 19 de julho”*, importará aferir se o processo expropriativo, e em particular a fixação da justa indemnização, observa ou não o disposto na CRCV.

A Resolução impugnada, na sua parte introdutória, remete para a legislação ordinária relativa à expropriação, quando expressamente invoca *“... o disposto nos artigos 3º, 5º 6º, 8º e 15º do Decreto-Legislativo Nº 3/2007, de 19 de Julho”*.

Menciona ainda expressamente a Resolução que se trata de *“proceder, ad cautelam, à declaração de utilidade pública para efeitos de expropriação de carácter urgente, ao abrigo do artigo 6º do Decreto-Legislativo Nº 3/2007, de 19 de julho”*.

Mostra-se razoável sustentar que no caso de expropriação por utilidade pública, deva o Estado/expropriante, em termos gerais, dar primazia aos meios ou instrumentos de direito privado, através dos quais possa adquirir a propriedade pela via amigável.

Entretanto, o procedimento relativo à expropriação por utilidade pública privilegiando as vias convencionais, não deixa efectivamente de ceder nos casos de expropriação urgente ou urgentíssima.

A primeira consequência a assinalar nos casos de expropriação urgente ou urgentíssima consiste efectivamente na dispensa da tentativa prévia de solução amigável, entre expropriante e expropriado.

A segunda consequência da expropriação urgente ou urgentíssima traduz-se no facto de, nesses casos, a disponibilidade do bem expropriado passar imediatamente para a titularidade ou posse do expropriante ou beneficiário.

O proprietário é colocado em situação de indisponibilidade dos bens em causa^x, visto que tais bens passam a estar vinculados à prossecução do interesse público ou utilidade pública que fundamenta a expropriação.

Não procede consequentemente a alegação dos recorrentes segundo a qual a Resolução é *“inválida” e “nula”* pelo facto de não terem *“proposto a compra e venda amigável dos terrenos...”* ou de *“jamais ter dirigido qualquer proposta aos proprietários recorrentes qualquer proposta de compra com apresentação inequívoca de utilidade pública”*.

Tratando-se de expropriação urgente não é de se exigir que tenha que haver prévia tentativa ou esgotamento da via amigável para uma solução consensual, entre expropriante e expropriado.

O princípio da justa indemnização, expresso no n.º 3 do art.º 69.º da CRCV, é acolhido na legislação ordinária, especialmente no Decreto-Legislativo n.º 3/2007, que, no seu art.º 5.º, prevê expressamente a expropriação “... mediante pagamento prévio de uma justa indemnização nos termos da presente lei”, bem assim no Código Civil, art.º 1310.º que dispõe que “*Havendo expropriação por utilidade pública ... é sempre devida indemnização adequada ao proprietário e aos titulares dos outros direitos reais afectados*”.

O n.º 1 do art.º 5.º do Decreto-Legislativo n.º 3/2007 dispõe que “*A posse dos bens objecto de expropriação por utilidade pública só pode ser efectivada mediante o pagamento prévio de uma justa indemnização...*”.

Porém, o legislador procurou afastar a mencionada regra exactamente nos casos de expropriação urgente e urgentíssima, segundo o disposto nos ns. 2 e 3 do referido art.º 5.º.

Efectivamente nesses casos - expropriação urgente e urgentíssima - ocorre, primeiro, a dispensa da tentativa prévia de solução amigável entre o expropriante e o expropriado, e, segundo, dá-se a transferência imediata da posse, ou ao menos a disponibilidade do bem expropriado para a titularidade do expropriante (ou beneficiário), como decorre do n.º 2 do art.º 5.º do mencionado Decreto-Legislativo.

Vertendo ao caso dos autos, uma vez declarada a expropriação como sendo urgente, não tinha que ser previamente determinado e pago o montante indemnizatório para que a entidade expropriante passasse a ter a disponibilidade dos bens expropriados^{xi}.

Os recorrentes põem ainda em causa a fundamentação do acto impugnado ao alegarem que o “*PROJECTO de ÁGUA ... não é, nem pode ser, de “utilidade pública*”.

A Resolução em causa invoca com suficiente clareza no seu texto introdutório, em particular que a “*extrema utilidade pública desse projecto é inquestionável não só a nível da melhoria das condições de vida das populações ... como também... saúde pública..., melhoria das condições de higiene das pessoas*”.

O art.º 6.º, n.º 2, do referido Decreto-Legislativo prevê expressamente a necessidade da fundamentação da urgência na realização das obras de interesse público, para além da própria utilidade pública prevista no art.º 3.º, o que se mostra observado atendendo ao texto supra transcrito da Resolução^{xii}.

Poder-se-á indagar se o procedimento previsto especificamente no referido decreto legislativo estará em conformidade com a CRCV.

Salvo melhor opinião, não vemos que assim não seja desde que a demonstração da urgência esteja devidamente declarada e demonstrada nos autos, por um lado, e ainda que a indemnização devida seja efectivamente determinada e paga aos proprietários antes que ocorra a transferência do direito de propriedade, o que só ocorrerá com a inscrição registral na Conservatória do Registo Predial (vd. supra).

Não deixa, porém, de suscitar alguma perplexidade o disposto no artigo 5.º da Resolução impugnada na parte em que prevê que “*A regularização da situação dos terrenos expropriados junto dos serviços matriciais e registrais é feita oficiosamente pelos serviços competentes, mediante simples comunicação realizada pela Direcção Geral do Património e de Contratação Pública, acompanhada de elementos necessários para o efeito...*”

Atendendo ao que acaba de ser dito, o disposto no referido artigo 5.º da Resolução deve ser devidamente interpretada e compreendida no sentido de que essa “*regularização da situação dos terrenos expropriados junto dos serviços matriciais e registrais*”, ou seja, a inscrição registral na Conservatória do Registo Predial, só poderá ter lugar quando a indemnização devida aos proprietários já estiver não só determinada mas também efectivamente paga aos proprietários expropriados.

Tratando-se, porém, de expropriação litigiosa, como é o caso dos presentes autos, a transferência do direito de propriedade só se dará com o acto de adjudicação, mediante despacho do juiz da comarca, nos termos do artº 53º do DL 3/2007; ou seja, após o depósito do montante indemnizatório previsto no artigo 52º^{xxiii}.

“*A contrario*”, o entendimento no sentido de que pode a Administração, com base no artº 5º da Resolução impugnada, proceder à “*regularização da situação dos terrenos expropriados...*” junto da Conservatória do Registo Predial antes que as indemnizações devidas sejam calculadas e pagas aos expropriados não se afigurará conforme à Constituição da República.

Alegam os recorrentes a discriminação e violação do princípio da igualdade por já ter sido paga indemnização a outros proprietários que não aos ora recorrentes.

Trata-se, porém, de mera alegação abstracta não acompanhada de qualquer evidência nos autos de que já tenha sido paga indemnização a determinados proprietários, o que poderia indiciar algum tratamento discriminatório e afrontar o princípio da igualdade de tratamento.

A Resolução assinala expressamente que apesar de na “*maioria dos casos*” não ter havido “*dificuldade*”, no entanto para obviar a embargos de obras, que possam vir a ocorrer, pelo que optou por agir “*na prevenção, é mister proceder, ad cautelam, à declaração de utilidade pública para efeitos de expropriação de carácter urgente*”.

Como já se referiu, tratando-se de expropriação urgente a questão relativa ao preço e à determinação da justa indemnização vem a ocorrer em momento procedimental posterior, pelo que não procedem as considerações feitas pelos recorrentes quando sustentam que o valor dos terrenos teria que ser previamente aferido.

Alegam ainda os recorrentes que se está perante um “*dissimulado confisco dos terrenos por preços ditatoriais e miseráveis*”.

Porém, sem qualquer razão visto que o Estado/expropriante não se recusa a pagar a indemnização mas unicamente remete a sua fixação para momento posterior, o que, em nosso entender e com o correcto entendimento, já expresso, do artigo 5º da Resolução impugnada, é admitido pelo mencionado diploma legal.

O confisco, que se traduz numa apreensão de bens por parte do Estado, só se admitirá em casos previstos na lei e designadamente quanto a bens em situação de abandono, e não pressupõe o pagamento de uma indemnização nem tem por base um motivo de utilidade pública^{xiv}.

Apenas haveria violação da Constituição da República se acaso se pudesse concluir pela inexistência da obrigação de pagamento da justa indemnização, o que é de todo rejeitado pelo nosso ordenamento jurídico.

Alegam ainda os recorrentes que “*Neste contexto sócio-económico e físico de destruição e crise ambientais gravíssimas na ilha de Santiago, o PROJECTO de ÁGUA ... não é, nem pode ser, de “utilidade pública”, mas incrementador e acelerador do pesado desastre ambiental....*”.

Com todo o respeito pelas considerações discordantes dos recorrentes, a verdade é que “*in casu*” a declaração de utilidade pública foi feita pelo órgão competente, o Conselho de Ministros.

A competência para o acto expropriativo é conferida ao Governo, mais exactamente, tratando-se de expropriação urgente, ao Conselho de Ministros, nos termos previstos nos arts. 8º e 15º do Decreto-Legislativo nº 03/2007.

Por outro lado, a mesma aparece concretamente fundamentada, pois não se limita à abstracta e superficial invocação da utilidade pública, antes indicando concretamente os aspectos em que a mesma se traduz, visando melhorar o sistema de abastecimento de água na ilha de Santiago.

Os recorrentes não concretizaram, nem se descortinam, os aspectos ou por que vias os trabalhos relativos “à instalação do Projeto de Desenvolvimento do Sistema de Abastecimento de Água na Ilha de Santiago” poderão afrontar o ambiente.

Também não foi junto qualquer estudo de impacto ambiental que pudesse corroborar a alegação dos recorrentes.

Os recorrentes alegam que a e.r. não lhes transmitiu informações que se impunham pelo que a “declaração de utilidade pública” e a “expropriação” constituem “actos de violência reprováveis por inconstitucionais, inválidos, nulos, juridicamente inexistentes”.

Resulta dos autos que entre os recorrentes e a e.r. e seus serviços houve troca de correspondência, como demonstram os documentos de fs. 13, 15, 17 a 26 dos autos, da qual resulta nomeadamente que os recorrentes tinham a intenção de proceder à venda do “*prédio de Aguada ou Pedregal nº 356*” tendo chegado a colocar uma placa numa das propriedades rústicas com os dizeres “(...) *VENDEM POR MELHOR OFERTA*”.

Dessa troca de correspondência, nomeadamente entre os recorrentes, de um lado, e (***) de outro, se vê que os recorrentes estavam devidamente informados sobre as razões ou fundamentos que justificavam a declaração de utilidade pública.

Não se descortina, pois, que a Resolução impugnada possa significar “actos de violência reprováveis”, contrariamente ao que alegam os recorrentes, desde que seja observado o procedimento expropriativo e sejam determinadas e pagas aos proprietários as justas indemnizações, nos termos legal constitucionalmente previstos.

Não procedem, pois, os vícios imputados ao acto impugnado nem outros de que seja lícito conhecer oficiosamente, pelo que a presente impugnação contenciosa deve improceder.

Pelo exposto, acordam, em conferência da 3ª Secção, os Juizes do Supremo Tribunal de Justiça em julgar improcedente o presente recurso contencioso.

Custas pelos recorrentes com taxa de justiça que se fixa em 50.000\$00.

Registe e notifique.

Praia, aos 22.12.2020,

/ Anildo MARTINS, Relator, que reviu e confirmou o texto /

/ Benfeito MOSSO RAMOS /

/ João da CRUZ GONÇALVES /

ⁱ Há, porém quem entenda o acto inicial de declaração da utilidade pública (d.u.p.) como mero acto preliminar ou preparatório da expropriação (CAEIRO DA MATA), ou que tal acto teria a função de conferir ao imóvel uma qualidade jurídica essencial para que ele possa tornar-se objecto de um procedimento expropriativo (SANDULLI), ou ainda a d.u.p. constitui o próprio facto ou acto constitutivo da relação jurídica da expropriação (MARCELO CAETANO).

ⁱⁱ Para ANDRÉ DE L'AUBADÈRE (in *"Traité de Droit Administratif"*, t. 2, ps. 353/414) a expropriação por utilidade pública desenrola-se em três fases: a) uma administrativa, que comporta a intervenção da autoridade administrativa tomando a decisão de expropriar e de identificar o imóvel a expropriar, tendo a declaração de u.p. por efeito tornar possível a expropriação, mas não de a tornar obrigatória; b) uma fase judicial, que comporta a decisão judicial sobre a validade da declaração de u.p.; e c) uma fase de fixação da indemnização devida ao expropriado.

ⁱⁱⁱ Há, porém, quem defenda que a expressão *"direitos fundamentais"* deve ser reservada unicamente para os *"direitos, liberdades e garantias"* e para os direitos de natureza análoga, com exclusão dos direitos económicos, sociais e culturais (cft. Freitas do Amaral e outros, in *"Código de Procedimento Administrativo Anotado"*, 5ª ed., pª 243). A nossa Constituição, ao inserir sistematicamente os *"Direitos económicos, Sociais e Culturais"* - cuja natureza tem sido muito discutida - enquanto Título III da Parte II, respeitante aos *"Direitos ... Fundamentais"*, terá seguramente baseado no pressuposto de que estamos perante *"Direitos Fundamentais"* (...). No mencionado Título III vamos identificar, além do direito à propriedade privada (artº 69º), diferentes direitos, como sejam, à segurança social, à saúde, à educação, à cultura, à família, etc. Entretanto, pelo impacto que o direito à propriedade privada assume na sociedade cabo-verdiana questiona-se se a melhor inserção sistemática na nossa lei fundamental não seria entre os *"direitos, liberdades e garantias"* (...)

^{iv} Para OLIVEIRA ASCENSÃO, *"A expropriação pressupõe a existência duma causa de utilidade pública prevista na lei. É ela que justifica a agressão aos direitos. Por isso, logicamente, se os bens não forem aplicados ao fim de utilidade pública que justificou a expropriação, é concedido ao expropriado o direito de reversão"* (in *"Direito Civil REAIS"*, Cª Edª, 4ª ed., pª 219).

^v In Diário da República portuguesa, I Série, de 30.03.90, segundo o qual o valor determinativo da justa indemnização *"há-de corresponder ao valor adequado que permita ressarcir o expropriado da perda que a transferência do bem lhe acarreta, devendo ter-se em atenção a necessidade de respeitar o princípio da equivalência de valores: nem a indemnização pode ser tão reduzida que o seu montante a torne irrisória ou meramente simbólica, nem, por outro lado, nela deve atender-se a quaisquer valores especulativos ou ficcionados, por forma a distorcer (positiva ou negativamente) a necessária proporção que deve existir entre as consequências da expropriação e a sua reparação"*. Para P. LIMA e A. VARELA (in *"Código Civil Anotado"*, Vol. III, pª 107), *"a indemnização não visa compensar o benefício alcançado pelo expropriante, mas ressarcir o prejuízo que para o expropriado advém da expropriação"* e ainda *"o prejuízo do expropriado se mede pelo valor real e corrente dos bens expropriados, e não pelas despesas que haja de suportar para obter a substituição da coisa expropriada por outra equivalente"*.

^{vi} Numa tradução não rigorosa teremos o seguinte: “*A propriedade enquanto direito inviolável e sagrado, ninguém pode dela ser privado, salvo se a necessidade pública, legalmente constatada, o exigir comprovadamente, e sob a condição duma justa e prévia indemnização*”.

^{vii} Elaborada com base na legislação portuguesa que prevê, no artº 1º do Código das Expropriações, aprovado pela lei nº 168/99, de 18.09., que a expropriação pode ter lugar “*mediante o pagamento contemporâneo de uma justa indemnização...*”.

^{viii} Nos termos do artº 69º, nº 3, da CRCV, “*A requisição ou expropriação por utilidade pública só podem ser efectuadas com base na lei e sempre mediante o pagamento da justa indemnização*”.

^{ix} Contrariamente ao direito à vida, radicado no pilar da dignidade da pessoa humana em que assenta o Estado de Cabo Verde.

^x Nota OSVALDO GOMES que “*Os imóveis em causa ficam vinculados à prossecução do interesse público, da causa pública invocada no acto declarativo, pelo que os direitos dos seus titulares resultam gravemente limitados ou onerados*” (in “*Colectânea de Jurisprudência*”, Ano XXI-1996, Tomo I, p^a 994).

^{xi} Importa, todavia, notar que, nos termos do nº 3 do artº 5º DL 03/2007, em se tratando de expropriação urgente a Administração ou o beneficiário “*devem cativar a correspondente verba, ou prestar caução ...*”

^{xii} Ao lado dos aspectos vinculados do acto - competência, finalidade visada, procedimento administrativo a seguir -, o legislador conferiu à Administração um poder discricionário em vários domínios, como sejam, a definição da utilidade pública, a oportunidade de expropriar ou não, o momento da expropriação, a escolha dos bens que devem ser objecto de expropriação, etc.

^{xiii} No caso de expropriação amigável, é aplicável o disposto nos arts. 31º a 42º do DL 3/2007 (...).

^{xiv} P. DE LIMA e A. VARELA, “*CC Anotado*”, Vol. III, p^a 106.