

## ACÓRDÃO N.º 841/2017

Processo n.º 240/15

3.ª Secção

Relator: Conselheira Maria José Rangel de Mesquita

### Acordam na 3.ª Secção do Tribunal Constitucional

#### I – Relatório

1. Nos presentes autos, vindos do TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE (TCAN), em que é recorrente A. e OUTROS e recorridos B., S.A., MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL e MUNICÍPIO DE VIANA DO CASTELO, os primeiros interpuseram recurso para o Tribunal Constitucional (cfr. fls. 3467-3473), com fundamento no artigo 70.º, n.º 1, alínea b), n.º 2 e n.º 3 da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, sua atual versão (LTC), do Acórdão daquele Tribunal Central Administrativo de 19 de abril de 2013.

Resulta dos autos, com relevo para o presente recurso, o seguinte (cfr. acórdão recorrido, Relatório, a fls. 2772):

- os ora recorrentes intentaram contra os ora recorridos, no Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga, ação administrativa especial em que, além do mais pedido, impugnam o despacho que declarou a urgência da expropriação da denominada «parcela 133» – referente ao «Edifício Jardim» em Viana do Castelo que integra frações autónomas de que os ora recorrentes (e AA. naquela ação) são proprietários –, o despacho que declarou a utilidade pública da expropriação da referida «parcela 133», o Regulamento do Plano de Pormenor do Centro Histórico de Viana do Castelo e, ainda, o despacho n.º 18909/2007 do Ministro do Ambiente do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional publicado no DR, II Série n.º 162 de 23/08/2007;

- a ação foi julgada totalmente improcedente, absolvendo os réus do pedido, tendo os AA, ora recorrentes interposto recurso para o TCAN;

- o TCAN, por acórdão de 19 de abril de 2013 negou provimento ao recurso e manteve o acórdão então recorrido;

- deste acórdão foi interposto recurso, pelos AA, ora recorrentes, para o Supremo Tribunal Administrativo, ao abrigo do artigo 150.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, tendo sido proferido acórdão de não admissão de revista e indeferido, por novo acórdão, o subsequente pedido de reforma daquele e mantida a decisão de não admissão da revista;

- na sequência deste último acórdão do STA, os recorrentes interpuseram recurso do acórdão do TCAN de 19/04/2013 para o Tribunal Constitucional.

**2.** O requerimento de interposição de recurso para o Tribunal Constitucional tem o seguinte teor (cfr. fls. 3467-3473):

«**A. e Outros**, Autores/Recorrentes no processo à margem referenciado, não podendo contornar-se com o Acórdão de fls. do Tribunal Central Administrativo do Norte vêm interpor **Recurso** para o **Tribunal Constitucional** o qual sobe imediatamente e nos próprios autos e com efeito suspensivo - cfr. Art.ºs 70.º, n.º 1, 71.º, 72.º, 75.º-A e 76.º, da Lei n.º 28/82 de 15 de Agosto com as alterações introduzidas pela Lei n.º 143/85, de 26 de Janeiro, pela Lei n.º 85/89, de 07 de Setembro, pela Lei n.º 88/95, de 01 de Setembro, pela Lei n.º 13-A/98, de 26 de Fevereiro, e pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de Novembro, o que fazem nos termos seguintes:

- os aqui Recorrentes, não se conformaram com o duto Acórdão de fls. proferido por este Venerando Tribunal (cfr. fls. 2722 a 2824) e dele interpuseram recurso de revista para o Supremo Tribunal Administrativo (STA)

- cfr. fls. dos autos;

- este Venerando Tribunal pronunciou-se sobre as invocadas nulidades do acórdão defendendo a improcedência das mesmas e admitiu o recurso de revista - cfr. fls dos autos - os autos foram remetidos ao Supremo Tribunal Administrativo;

- no Supremo Tribunal Administrativo, a 31.01.2014, foi proferido acórdão em formação de apreciação preliminar (ao qual foi atribuído o numero de recurso 1748/13, 1ª Secção) de não admissão da revista ao abrigo do artigo 150º do CPT A - cfr. fls dos autos.

- os Recorrentes, não se conformaram e, requereram a Reforma do duto acórdão do STA de fls., no sentido de ser admitida a revista - cfr. fls. dos autos;

- foi recebido e apreciado o pedido de Reforma e o Supremo Tribunal Administrativo por decisão de 04.04.2014 recebeu mas indeferiu a reforma e manteve a decisão de não admissão da revista - cfr. fls. dos autos;

- em seguida, e continuando sem se conformar, os Recorrentes, a 30.04.2014, interpuseram recurso para o Tribunal Constitucional (TC) - cfr. fls. dos autos;

- por despacho proferido no Supremo Tribunal Administrativo a 09.05.2014, cfr. 3484, foi admitido o recurso para o Tribunal Constitucional, com subida imediata, nos próprios autos e com efeito suspensivo - cfr. fls. dos autos;

- os autos foram remetidos ao Tribunal Constitucional, 2.ª Secção, proc. n.º 634/2014, e foi proferida a decisão sumária n.º 521/2014 - cfr. fls. dos autos;

- os Recorrentes, não se conformando com a referida decisão sumária proferida pelo TC, apresentaram a 28.08.2014, ao abrigo do artigo 78.º-A, n.º 3 da LTC a competente Reclamação para a Conferência - cfr. fls. dos autos;

- por acórdão do TC n.º 716/2014 (2.ª Secção, proc. n.º 634/14), datado de 28.10.2014, foi indeferida a reclamação e confirmada a decisão sumária reclamada, conformando-se, então, os Recorrentes com a mesma - cfr. fls. dos autos.

- Aqui chegados, importa lembrar o ponto 7 do Acórdão do TC, decisão sumária n.º 21/2014, de onde resulta que só agora é chegado o momento para se interpor o presente recurso para o Tribunal Constitucional:

" ... o recurso interposto do Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte não pode ser conhecido, uma vez que, esta decisão, neste momento, ainda carece de "definitividade".

" ... a admissibilidade deste recurso está dependente do sentido da decisão a proferir sobre o recurso de constitucionalidade do acórdão do Supremo Tribunal Administrativo: se este merecer provimento, haverá lugar à reforma da decisão recorrida em conformidade com o julgamento sobre a questão de inconstitucionalidade, mantendo-se "precária" a decisão do Tribunal Central Administrativo Norte; se, pelo contrário, for negado provimento ao recurso interposto da decisão do Supremo Tribunal Administrativo, só com o trânsito em julgado de tal decisão se estabelecerá a irrecorribilidade do Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, abrindo-se apenas nesse momento, a hipótese para os recorrentes de interposição de recurso para o Tribunal Constitucional, nos termos do n.º 2 do artigo 775.º da LTC. "

I - O presente recurso é interposto ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 70º da Lei do T.C ..

II - Os Recorrentes pretendem ver apreciadas as seguintes questões de inconstitucionalidade:

A) Ao estipular no n.º 3 do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 02 de Dezembro, que todas as expropriações relativas à execução do Programa Polis têm, genérica e automaticamente, carácter urgente (e utilidade pública), o Governo extravasou os limites da Lei de Autorização Legislativa n.º 18/2000, de 10 de Agosto e invadiu a competência própria e reservada da Assembleia da República, razão pela qual esta norma é organicamente inconstitucional, por violação da alínea e), do n.º 1 do artigo 165º da C.R.P..

Na realidade, a Assembleia da República, apenas autorizou o Governo a "estabelecer regras específicas para tornar célere e eficaz o processo das expropriações necessárias à realização das intervenções aprovadas e a aprovar no âmbito do Programa Polis ( ... ) designadamente, no que respeita à posse administrativa dos bens a expropriar, cuja declaração de utilidade pública tenha carácter de urgência (...)", o que é coisa bem distinta, como resulta da parte final da alínea f) do artigo 2º da Lei n.º 18/2000, de 10 de Agosto, da atribuição, genérica e automática, de carácter urgente a todas as expropriações a realizar no âmbito do Programa Polis.

O que a Lei n.º 18/2000, de 10 de Agosto determinou ao Governo é que este pudesse aprovar regras que tornassem céleres e eficazes as expropriações, quer elas tivessem carácter urgente, quer o não tivessem.

B) Ao determinar que as expropriações dos imóveis e direitos a eles relativos localizados nas zonas de intervenção do Programa Polis têm sempre, independentemente de ponderação, em cada caso, dos interesses em causa, carácter urgente (e utilidade pública), a norma prevista no n.º 3 do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 314/200, de 02 de Dezembro padece de uma inconstitucionalidade material por violação dos direitos e garantias dos expropriados previstos nos artigos 62º, n.º 2, 17º e 18º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa.

C) A interpretação das normas previstas nos n.ºs 3 e 4 do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 02 de Dezembro, no sentido de que estas dispensam as sociedades gestoras das intervenções no âmbito do Programa Polis e as entidades que emitem as Declarações de Utilidade Pública, de fundamentar, caso a caso, o carácter urgente de cada Declaração de Utilidade Pública (DUP), apreciando, em concreto, a adequação, a necessidade e a proporcionalidade da expropriação do direito de propriedade é inconstitucional, por violação dos artigos 17.º, 62.º, n.º 2, 18.º, n.º 2, 266.º e 268.º, n.º 3 da CRP.

D) A interpretação das normas previstas no n.º 4, do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 02 de Dezembro e no artigo 7º, n.º 1, alínea a) do Decreto-lei n.º 186/2000, de 11 de Agosto, no sentido de que, existindo instrumento de gestão territorial (Plano de Pormenor) válido e eficaz, cabia ao Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território e não à Assembleia Municipal de Viana do Castelo a emissão da DUP, é inconstitucional por violação do Princípio Constitucional da Autonomia Local, previsto nos artigos 65.º, n.º 4, 235.º, 237.º, 241.º e do artigo 165.º, n.º 1, alíneas e) e q) da CRP.

E) A interpretação das normas previstas no n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 02 de Dezembro e no artigo 11.º do Código das Expropriações, no sentido de que a entidade expropriante podia dispensar a tentativa de aquisição do bem expropriado por via do direito privado, é inconstitucional, por violação dos artigos 17.º, 62.º e 18.º, n.º 2 e do Princípio da Proporcionalidade.

Na realidade "a expropriação só pode ter lugar, em princípio, após se ter esgotado a possibilidade de aquisição do imóvel por via do direito privado". Por isso é que o requerimento de declaração de utilidade pública deverá ser acompanhado de prova documental das diligências efetuadas com vista à aquisição por via do direito privado ...".

Uma vez que, em princípio, o carácter de urgência só pode ser atribuído no ato Declaratório de Utilidade Pública (DUP) - o qual é necessariamente ulterior àquele requerimento - a dispensa daquelas exigências é inconstitucional, por violação dos artigos 17.º, 62.º, 18.º e, ainda, do Princípio da Proporcionalidade.

Assim a obrigação da entidade expropriante de diligenciar no sentido de adquirir os bens a expropriar pela via do direito privado, tem de ser cumprida antes de se requerer a declaração de utilidade pública e, por isso, muito antes de emitida a DUP e de ser atribuída àquela expropriação carácter urgente.

F) A interpretação da norma prevista na alínea f) do artigo 2.º da Lei n.º 18/2000, de 10 de Agosto, no sentido de que esta confere autorização ao Governo para atribuir às sociedades gestoras da execução do Programa Pólis, poderes para requererem a renovação da Declaração de Utilidade Pública e poderes expropriativos para além dos anos de 2004/2006, é inconstitucional por violação dos artigos 17.º, 62.º, 165.º, n.º 1 alínea e) e 198.º, n.º 1, alínea b) da Constituição.

De facto, a lei n.º 18/2000, de 10 de Agosto, apenas admitiu que o Governo viesse a estabelecer regras específicas para tornar célere e eficaz o processo das expropriações necessárias à realização das intervenções aprovadas e a aprovar no âmbito do Programa Pólis, o qual seria para implementar no âmbito do III - QCA (2000/2006).

### III-

a) A questão da inconstitucionalidade supra referida em A) foi suscitada nos artigos 84.º a 86.º e 229.º a 233.º da P.I.; págs. 34, 35, 66 e 67 das Alegações produzidas em 1.ª Instância; págs. 13 a 17 (Conclusão X<sup>a</sup>), 56 a 58 (Conclusões XIX<sup>a</sup> e XXI<sup>a</sup>), págs. 142 e 143, e 148 (Conclusão LVI<sup>a</sup>) do Recurso interposto para o Tribunal Central Administrativo Norte;

b) A questão da inconstitucionalidade supra referida em B) foi suscitada nos artigos 80.º a 83.º, 224.º-A, 225.º, 226.º, 227.º e 228.º da P.I.; artigos 105.º a 107.º do articulado de ampliação do objeto da instância a fls. dos autos; págs. 33, 34, 65 e 66 das Alegações produzidas em 1.ª Instância; págs. 13 a 18 (Conclusão X<sup>a</sup>), 55 e 56 (Conclusões XVII<sup>a</sup> e XVIII<sup>a</sup>), pág. 142, das Alegações do Recurso interposto para o Tribunal Central Administrativo Norte;

c) A questão da inconstitucionalidade supra referida em C) foi suscitada nos Artigos 224.º-A e 225.º a 233.º da P.I.; págs. 39 a 46 (Conclusão XVII<sup>a</sup>), pág. 142, das Alegações do Recurso interposto para o Tribunal Central Administrativo Norte;

d) A questão da inconstitucionalidade supra referida em D) foi suscitada nos artigos 234.º a 237.º e 241.º a 245.º da P.I.; artigos 139.º a 142.º e 273.º do articulado de ampliação do objeto da instância a fls. dos autos; págs. 41 e 42, 67 e 68, 84 a 86 e 103 das Alegações produzidas em 1.ª Instância; págs. 30 e 31, 83 e 84 (Conclusões XXVI<sup>a</sup> e XXVII<sup>a</sup>), págs. 143 e 144, das Alegações do Recurso interposto para o Tribunal Central Administrativo Norte;

e) A questão da inconstitucionalidade supra referida em E) foi suscitada nas págs. 48 a 50 e 94 e 95 das Alegações produzidas em 1.ª Instância; págs. 72 a 75 (Conclusões XXXI<sup>a</sup> a XXXIV<sup>a</sup>) das Alegações do Recurso interposto para o Tribunal Central Administrativo Norte;

f) A questão da inconstitucionalidade supra referida em F) foi suscitada nos artigos 58.º a 74.º do articulado de ampliação do objeto da instância a fls. dos autos; págs. 84 a 86 e 146 a 147 das

Alegações produzidas em 1ª Instância; págs. 97 a 99 e 100 (Conclusões XLIIIª e XLIVª) das Alegações do Recurso interposto para o Tribunal Central Administrativo Norte;

Nestes termos e nos demais de Direito, requerem a V.ª Ex.ª se digne admitir o presente Recurso e feito o mesmo subir, seguindo-se os demais termos da Lei.».

**3.** A relatora neste Tribunal proferiu despacho de alegações, notificando igualmente as partes para se pronunciarem sobre a possibilidade de não conhecimento das questões identificadas como B), C) (parcialmente), D), E) e F), nos termos seguintes (cfr. fls. 3641-3642):

«Notifiquem-se os recorrentes para alegar, no prazo de 30 (trinta) dias, nos termos dos artigos 78.º-A, n.º 5, e 79.º, n.º 2, da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, na sua atual versão (LTC), pronunciando-se, querendo, sobre a possibilidade de não se conhecer do objeto do recurso relativamente às seguintes questões de constitucionalidade elencadas no requerimento de interposição do recurso:

- Questão B) identificada no requerimento de interposição de recurso a fls. 3625-3626: a questão aí enunciada não foi suscitada nesses exatos termos na peça processual e partes desta que os recorrentes indicam no seu requerimento; e, ainda, não se encontra verificado o pressuposto relativo à dimensão normativa da questão pois os recorrentes, na peça e partes desta indicadas no referido requerimento, imputam a violação das normas constitucionais (e legais) à decisão então recorrida.

- Questão C) identificada no requerimento de interposição de recurso a fls. 3626-3627: a questão de constitucionalidade aí enunciada, na parte em que se refere ao n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de dezembro, não foi suscitada na peça e partes desta indicadas no requerimento de interposição de recurso.

- Questão D) identificada no requerimento de interposição de recurso a fls. 3627: a questão aí enunciada não é de todo suscitada, perante o Tribunal que proferiu a decisão recorrida, na peça e partes desta indicadas pelos recorrentes no requerimento de interposição de recurso.

- Questão E) identificada no requerimento de interposição de recurso a fls. 3627-3628: não se encontra verificado o pressuposto relativo à dimensão normativa da questão, imputando os recorrentes expressamente, na peça e partes desta indicadas no requerimento de interposição de recurso, a violação dos preceitos constitucionais invocados ao acórdão então recorrido.

- Questão F) identificada no requerimento de interposição de recurso a fls. 3628: a questão aí enunciada não é suscitada perante o tribunal que proferiu a decisão ora recorrida, tendo os recorrentes alegado, na peça e partes desta indicadas no requerimento de interposição de recurso, a violação da própria lei de autorização, mas não a inconstitucionalidade do seu artigo 2.º, alínea f).»

**4.** Os recorrentes apresentaram alegações (cfr. fls. 3644-3678, reiteradas a fls. 3710-3744), formulando as seguintes conclusões (cfr. VII) CONCLUSÕES, a fls. 3673-3677, reiteradas a fls. 3739-3743):

**«VII) CONCLUSÕES**

1. A Assembleia da República, apenas autorizou o Governo a "estabelecer regras específicas para tornar célere e eficaz o processo das expropriações necessárias à realização das intervenções aprovadas e a aprovar no âmbito do Programa Polis ( ... ) designadamente, no que respeita à posse administrativa dos bens a expropriar, cuja declaração de utilidade pública tenha carácter de urgência ( ... ) - Lei 18/2000, de 10 de Agosto

2. Ao estipular no n.º 3 do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 02 de Dezembro, que todas as expropriações relativas à execução do Programa Polis têm, genérica e automaticamente, carácter urgente, o Governo extravasou os limites da Lei de Autorização Legislativa n.º 18/2000, de 10 de Agosto e invadiu a competência própria e reservada da Assembleia da República. Ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 165º da CRP, estamos perante matéria de competência reservada da Assembleia da República, sobre a qual o Governo legislou sem a respectiva autorização legislativa, a ser assim, é aquela norma - n.º 3 do artigo 6 do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de Dezembro - organicamente inconstitucional.

3. Estando, como estamos, perante um direito fundamental de cariz garantístico e, por isso, de natureza análoga a um direito, liberdade e garantia e aplicando-se a estes, nos termos do artigo 17º da CRP, o regime das restrições constantes do artigo 18º da CRP, teremos que concluir que não é constitucionalmente admissível que o n.º 3 do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de Dezembro atribua automaticamente a urgência a toda e qualquer expropriação que se realize no âmbito do Programa Polis, dispensando que a entidade expropriante pondere concretamente, mediante despacho devidamente fundamentado, a necessidade, a adequação e a proporcionalidade stricto sensu de tal carácter e se se enquadra nos normativos que balizam os poderes e prerrogativas de actuação da Administração (RCM 26/2000, DL 314/2000, Regulamento do PP, CE, CRP, princípios de direito, direito internacional e comunitário e jurisprudência do TJUE).

4. Viola os direitos e garantias dos expropriados previstos nos artigos 62º, n.º 2, 17º e 18º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa, o n.º 3 do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 314/200, de 02 de Dezembro, ao possibilitar a atribuição de carácter urgente, às expropriações dos imóveis e direitos a eles relativos localizados nas zonas de intervenção do Programa Polis, sem ponderação, caso a caso, dos interesses em causa e do carácter urgente.

5. A norma prevista no n.º 3 do artigo 6º do D.L. 314/2000, de 02 de Dezembro, no sentido de que dispensa as Recorridas (sociedade gestora da intervenção no âmbito do Programa Polis e as entidades que emitem as DUP) de fundamentar, caso a caso, o carácter urgente de cada declaração de utilidade pública (DUP), apreciando, em concreto, a adequação, a necessidade e a proporcionalidade da expropriação, é inconstitucional por violação dos artigos 17º, 62º, n.º 2, 18º, n.º 2, 266º e 268º, n.º 3 da CRP.

6. À data em que a DUP foi requerida e emitida (2005), a cidade de Viana do Castelo tinha e tem Plano Director Municipal em vigor e já havia Plano de Pormenor do Centro Histórico de Viana do Castelo - abrangendo a zona onde se localiza o edifício objecto da DUP - o qual foi aprovado pela Assembleia Municipal em 15 de Fevereiro e publicado no Diário da República, 2ª Série, de 09 de Agosto de 2002.

7. O n.º 4 do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de Dezembro, no sentido de que, existindo instrumento de gestão territorial (Plano de Pormenor) válido e eficaz, cabia ao Recorrido Ministério e não à Assembleia Municipal de Viana do Castelo a emissão da DUP, é inconstitucional por violação do Princípio Constitucional da Autonomia Local e dos artigos 65º, n.º 4, 235º, 237º, 241º e 165º, n.º 1, alíneas e) e q) da CRP.

8. Quanto a este segmento do recurso (questão D) a MM.ª Juiz Conselheira Relatora entende que a questão "não é de todo suscitada perante o Tribunal que proferiu a decisão recorrida, na peça e parte desta indicadas pelos recorrentes no requerimento de interposição de recurso", no entanto, e com o devido respeito que é muito, discordamos, pois, como se refere no requerimento de interposição de recurso essa questão foi suscitada, além do mais, nos artigos 234º a 237º, 241º a 245º da p.i.; artigos 139º a 142º e 273º do articulado de ampliação do objecto da instância; págs. 41, 42, 67, 68, 84 a 86 e 103 das alegações na 1.ª instância e págs. 30, 31, 83, 84 (conclusões XXVI.ª e XXVII.ª), págs. 143 e 144 das alegações no recurso para o TCAN.

9. O disposto no artigo 11º do CE e nº 4 do artigo 6º do D.L. 314/20000 de que, o Recorrido não estava obrigado a efectuar a tentativa prévia de aquisição por via de direito privado é inconstitucional por violação dos artigos 17º, 182, nº2 e 62º da CRP e do princípio constitucional da proporcionalidade.

10. Quanto a este segmento do recurso (questão E) a MM.<sup>a</sup> Juiz Conselheira Relatora entende que os Recorrentes imputam ao acórdão a violação dos preceitos constitucionais invocados e, por isso, não se verifica a dimensão normativa da questão, no entanto, e com o devido respeito que é muito, discordamos.

A questão (questão E) é em tudo idêntica à questão apreciada por este mesmo Tribunal (processo nº 220/14, 3.<sup>a</sup> Secção) que, aí, decidiu pela admissibilidade e apreciação desta questão, reconhecendo-lhe a dimensão normativa.

Efectivamente, a questão prende-se com a dimensão normativa das normas ínsitas no n.º 4 do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 02 de Dezembro e no artigo 11º do Código das Expropriações, sendo as inconstitucionais no sentido de que a entidade expropriante não podia dispensar a tentativa de aquisição do bem expropriado por via do direito privado, por violação dos artigos 17º, 62º e 18º, n.º 2 e do Princípio da Proporcionalidade.

11. Entendem os recorrentes que o entendimento contrário ao que perfilham, também não assegura a conformidade com o direito e jurisprudência comunitária, no respeito pelos direitos fundamentais da propriedade privada e do direito à habitação e à saúde dos cidadãos europeus, havendo violação do direito comunitário, do Tratado e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. A interpretação do artigo 6º, nºs 3 e 4, do D.L. 314/2000, da Lei de Autorização 18/2000, do artigo 11º do CE e dos artigos 62º, 17º, 18º, 65º, nº 4, 235º, 237º, 241º da CRP têm de ser conformes com o direito comunitário (artigos 2º, 3º, 4º, 6º e 17º, 18º, 19º, 20º, 21º, 22º, 267º do Tratado), com o artigo 1º do Protocolo adicional da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e com os princípios comunitários da legalidade, da proporcionalidade e da protecção da propriedade privada.

Considerando o princípio do primado e o princípio comunitário da interpretação conforme, entende-se, necessária pronúncia do Tribunal de Justiça, sendo o reenvio obrigatório, uma vez que da decisão deste Tribunal não cabe recurso, importa, o reenvio para que o TJUE se pronuncie por forma a perceber-se se a interpretação em causa e com os fundamentos que a caracterizam está ou não conforme ao direito da União Europeia e à jurisprudência do TJUE.

Termos em que:

a) na sequência do duto despacho de fls. nos pronunciamos, no sentido de que devem ainda ser conhecidas as questões de constitucionalidade elencadas no requerimento de interposição (questões D) e E))

b) deve ser julgado procedente e concedido provimento ao presente recurso por:

i- inconstitucionalidade orgânica do nº 3 do artigo 6º do D.L. 314/2000, de 02 de Dezembro, por violação da alínea e), do nº 1 do artigo 165º da CRP, porquanto o Governo ao estipular que todas as expropriações relativas à execução do Programa Polis têm genérica e automaticamente carácter urgente, extravasou os limites da Lei de Autorização Legislativa nº 18/2000, de 10 de Agosto (alínea f) do artigo 2º), com as legais consequências;

ii- inconstitucionalidade da norma prevista no nº 3 do artigo 6º do D.L. 314/2000, de 02 de Dezembro, no sentido de que dispensa as sociedades gestoras das intervenções no âmbito do Programa Polis e as entidades que emitem as Declarações de Utilidade Pública, de fundamentar, caso a caso, o carácter urgente de cada Declaração de Utilidade Pública, dispensando de apreciar, em concreto a adequação, a necessidade e a proporcionalidade da expropriação do direito de propriedade, por violação dos artigos 17º, 62º, nº 2, 18º, nº 2, 266º e 268º, nº 3 da CRP

iii- inconstitucionalidade do nº 4 do artigo 6º do Decreto-Lei nº 314/2000, de 2 de Dezembro, no sentido de que, existindo instrumento de gestão territorial (Plano de Pormenor) válido e eficaz, cabia ao Recorrido Ministério e não à Assembleia Municipal de Via na do Castelo a emissão da DUP, por violação do Princípio Constitucional da Autonomia Local e dos artigos 65º, nº 4, 235º, 237º, 241º e 165º, nº 1, alíneas e) e q) da CRP.

iv- inconstitucionalidade do n.º 4 do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 02 de Dezembro e do artigo 11º do Código das Expropriações, no sentido de que a entidade expropriante podia dispensar a tentativa de aquisição do bem expropriado por via do direito privado, por violação dos artigos 17º, 62º e 18º, n.º 2 e do Princípio da Proporcionalidade.

v- e, em consequência, ser mandado reformar o acórdão recorrido.»

**5. Apenas o recorrido Município de Viana do Castelo e a recorrida B., S.A. (doravante B., S.A.) apresentaram contra-alegações.**

**5.1 O Município de Viana do Castelo apresentou contra-alegações (cfr. fls. 3773-3784 com verso, concluindo nos termos seguintes (cfr. Conclusões, a fls. 3782-3784 verso):**

«I. Não se encontram preenchidos quaisquer pressupostos processuais de recorribilidade fixados pela Lei Orgânica do Tribunal Constitucional e pela Constituição para a fiscalização da constitucionalidade ao abrigo do disposto nos arts. 70.º/1, b) da LOTC e 280.º/1, b) da CRP.

II. A questão da inconstitucionalidade tem de ser levantada em momento em que o Tribunal recorrido, ou seja, que aplicou a norma alegadamente inconstitucional, ainda possa tomar conhecimento da mesma, e sobre ela emitir a sua pronúncia.

III. As questões de constitucionalidade delineadas no respectivo requerimento de interposição de recurso, ou pura e simplesmente não foram sequer levantadas perante o Venerando Tribunal recorrido, ou foram-no, mas em termos distintos daqueles que agora os recorrentes apresentam no presente recurso.

IV. Há normas cuja inconstitucionalidade é invocada pela primeira vez, isto é, *ex novo*, no âmbito do presente recurso, e outras que - independentemente de alguma referência pontual às mesmas nos articulados apresentados pelos recorrentes -, não coincidem com aquelas ou com os concretos termos e vícios agora invocados e cuja apreciação se pretende por parte deste Venerando Tribunal.

V. As questões de inconstitucionalidade a que se reporta o presente recurso extravasam o objecto e a causa de pedir do processo principal, e constituem questões novas que não se reportam ao conceito de "norma cuja inconstitucionalidade haja sido suscitada durante o processo", de forma a que o Tribunal a quo estivesse obrigado a sobre as mesmas se pronunciar, nos termos do disposto nos arts. 70º/1, b) da LOTC e 280º/1, b) da CRP.

VI. Não pode ser conhecida a inconstitucionalidade de normas por infracção de outras normas constitucionais ou com fundamentos que não foram invocadas pelo recorrente junto do Tribunal recorrido, por se considerar que tal constituiria uma violação pela delimitação do objecto do recurso.

VII. Da exigência da adequação processual do modo de invocação da questão de constitucionalidade expressa no art. 72º/2 da LOTC decorre a obrigatoriedade de o recorrente suscitar a questão em todas as instâncias, *maxime* em sede de recurso ordinário. - assim, entre tantos outros, dos Acs. n.ºs 177/91, 292/2002 e 266/2008.

VIII. Os recorrentes, designadamente no que concerne às questões identificadas sob as alíneas B), C), D) e F), não observaram o dito ónus, uma vez que omitiram no requerimento de interposição de recurso para o TCAN qualquer invocação a esse propósito, isto é, não suscitaram a apreciação das

questões de inconstitucionalidade que ora pretendem ver apreciadas perante o Tribunal recorrido, o que implica que a sua apreciação nesta sede constituiria uma alteração inadmissível do objecto do recurso.

IX. As questões de constitucionalidade levantadas pelos recorrentes falecem igualmente no tocante ao pressuposto da necessária natureza normativa que devem as mesmas revestir, por ordem a poderem constituir objecto do recurso em apreço.

X. Os recorrentes formulam, *maxime* quanto às questões que identificam nas alíneas B) e E), uma mera discordância face à decisão judicial concreta proferida pelo TCAN, e não em relação a qualquer norma ou interpretação normativa, o que não pode jamais constituir objecto de um processo de fiscalização concreta da constitucionalidade e os poderes de sindicância deste Venerando Tribunal.

XI. No recurso perante o Tribunal recorrido, os recorrentes limitaram-se a imputar ilegalidades e vícios de direito administrativo a actos concretos praticados pelo recorrido, e não a normas de carácter geral e abstracto.

XII. Ainda que existam algumas referências a supostas inconstitucionalidades, tal alegação é feita de forma genérica e conclusiva, com a mera indicação de artigos da Constituição, mas sem qualquer densificação, fundamentação ou argumentação concretas, sendo certo que, conforme entende a doutrina e constitui exigência expressa da jurisprudência deste Venerando Tribunal, a suscitação da questão deve ser clara, permitindo que o Tribunal identifique cabalmente a questão a apreciar, a norma violadora, a norma violada e a incompatibilidade entre ambas.

XIII. Não se encontrando reunidos os pressupostos processuais de recorribilidade legalmente necessários a desencadear uma pronúncia por este Venerando Tribunal em sede de fiscalização concreta da constitucionalidade de normas, deve ser proferida decisão sumária que indefira liminarmente o recurso, não apreciado o respectivo objecto, nos termos do disposto no art. 78.º-A/1 da LOTC.

XIV. Se contra o que se espera e admite, o presente recurso vier a ser apreciado, o seu objecto deve limitar-se à apreciação da única questão de constitucionalidade a que se reporta o ponto A) do requerimento de interposição de recurso apresentado pelos recorrentes. ou seja, a da alegada inconstitucionalidade orgânica do art. 6º/3 do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2/12.

XV. Inconstitucionalidade essa que não se verifica, porquanto a referida norma está em perfeita consonância com a respectiva Lei de Autorização, tendo-se limitado a concretizar a opção legislativa àquela subjacente, dentro dos limites nela estabelecidos, mas dentro do poder de conformação que a Assembleia lhe atribuiu para adoptar medidas destinadas a tornar célere e eficaz o processo das I expropriações a desenvolver no âmbito do Programa Polis.

XVI. O Governo era perfeitamente competente para legislar no sentido em que legislou, não tendo, pois, sido violados quaisquer limites da lei de autorização (Lei 18/2000, de 10/8), nem se verificando a alegada invasão da competência reservada da Assembleia da República, não havendo qualquer inconstitucionalidade orgânica da norma vertida no art. 6º/3 do DL 314/2000, de 2/12.

XVII. Não se verifica qualquer obrigação de este Venerando Tribunal proceder ao reenvio prejudicial para o Tribunal de Justiça da União Europeia, pedido que teria de reportar-se a questões de interpretação ou validade de normas comunitárias consideradas aplicáveis ao caso concreto.

XVIII. As questões colocadas ou sugeridas pelos recorrentes não cabem nesse objecto, procurando que ao TJUE sejam colocadas questões que dizem respeito a actos e legislação de direito interno, e não a actos ou normas do Direito derivado europeu, não bastando tampouco a mera invocação, sem critério ou densificação, de forma genérica e conclusiva, de disposições constantes dos Tratados.

XIX. O reenvio prejudicial respeita exclusivamente ao aspecto da validade ou interpretação de um acto ou norma europeia, isto é, diz respeito, não à questão principal do litígio, mas a uma questão prejudicial, secundária, o que impede que, à semelhança do que os recorrentes pretendem, o TJUE analise e se pronuncie acerca de questões que, ostensivamente, dizem respeito à factualidade envolvente do litígio.

XX. Muito menos poderia o Tribunal de Justiça sindicat eventuais violações dos princípios e normas de direito europeu alegadamente cometidos pelo Tribunal recorrido, já que não se verifica qualquer hierarquia ou controlo entre Tribunais Nacionais e Tribunais Europeus.

XXI. Ainda que assim não se entendesse, não se verificam os pressupostos da obrigatoriedade de proceder ao reenvio, uma vez que, apesar de o presente Tribunal decidir em última instância, não se verifica, no caso, qualquer dúvida sobre o sentido ou o alcance de uma norma de Direito Europeu que tenha aplicação e seja essencial para a resolução da presente lide.

PEDIDO:

TERMOS EM QUE, E NOS DO DOUTO SUPRIMENTO DE V. EX.<sup>as</sup> .:

A) DEVE SER PROFERIDA DECISÃO SUMÁRIA QUE NÃO CONHEÇA O OBJECTO DO RECURSO, NOS TERMOS DO DISPOSTO NO ART. 78º-A/1 DA LOTC;

B) SE, CONTRA O QUE SE ESPERA E ADMITE, O MESMO VIER A SER APRECIADO, O SEU OBJECTO DEVE LIMITAR-SE A APRECIÇÃO DA QUESTÃO DE CONSTITUCIONALIDADE A QUE SE REPORTA O PONTO A) DO REQUERIMENTO DE INTERPOSIÇÃO DE RECURSO APRESENTADO PELOS RECORRENTES, OU SEJA, A DA ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE ORGÂNICA DO ART. 6º/3 DO DECRETO-LEI Nº 314/2000, DE 1/12, DEVENDO, AINDA ASSIM, A NORMA SER JULGADA CONSTITUCIONAL, E PROFERIDA DECISÃO QUE NEGUE PROVIMENTO AO RECURSO, MANTENDO-SE INTEGRALMENTE A DOUTA DECISÃO RECORRIDA. TUDO COM AS LEGAIS CONSEQUÊNCIAS, COMO É, ALIÁS, DE INTEIRA

**5.2** A recorrida B., S.A. apresentou igualmente contra-alegações (cfr. fls. 3786-3844, reiteradas a fls. 3845-3873), concluindo nos termos seguintes (cfr- III – CONCLUSÕES, a fls. 3841-3844, reiteradas a fls. 3870-3872):

### «III – CONCLUSÕES:

**1.<sup>a</sup>** Não é possível identificar uma inconstitucionalidade orgânica, por violação da alínea e) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP, em virtude de, alegadamente, o Governo ter extravasado os limites da Lei n.º 18/2008, de 10 de Agosto, por via da qual foi autorizado a criar o regime aplicável às sociedades gestoras das intervenções previstas no Programa Polis, prevendo o carácter de urgência para as expropriações a realizar.

**2.<sup>a</sup>** A atribuição de carácter urgente às expropriações, concretizado no artigo 6.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de Dezembro, incluía-se, inequivocamente, no poder que a primeira parte da alínea f) do artigo 2.º da Lei n.º 18/2000, de 10 de Agosto conferiu ao autor da lei de desenvolvimento, isto é, o poder de «*estabelecer as regras específicas para tornar célere e eficaz o processo das expropriações*».

**3.<sup>a</sup>** Do mesmo modo, não se afigura possível extrair qualquer inconstitucionalidade, por violação dos artigos 62.º, n.º 2, 18.º, n.º 2, 266.º e 268.º, n.º 3 da CRP, da interpretação das normas dos n.ºs 3 e 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de Dezembro, no sentido de que estas dispensam as sociedades gestoras do Programa Polis e as entidades que emitem as declarações de utilidade pública, de fundamentar, caso a caso, o carácter urgente de cada declaração de utilidade pública.

**4.<sup>a</sup>** A necessária ponderação do princípio da proporcionalidade, na sua vertente da necessidade e adequação, foi já efetuada, num momento prévio à prolação da declaração de utilidade pública em causa e conformada com os princípios constitucionais imperativos na legitimação do sacrifício do direito fundamental de propriedade, de tal modo que esta se bastará, para efeitos de fundamentação, com a mera remissão para o regime que lhe deu origem e que comporta em si a motivação de facto e de direito que legitima a urgência da expropriação.

5.<sup>a</sup> Não se vislumbra, a este propósito, em que medida é que a qualificação de uma expropriação como urgente por remissão para uma disposição legal poderia impedir o controlo da legalidade da atuação da Administração e possibilitar a prática de atos arbitrários, já que a fundamentação *ope legis* da urgência da expropriação pressupõe a vinculação da entidade administrativa a uma conduta concreta, não lhe sendo atribuída, neste particular, qualquer margem de discricionariedade.

6.<sup>a</sup> Não procede, igualmente, a inconstitucionalidade da interpretação das normas previstas no n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 02 de Dezembro, no sentido de que, existindo instrumento de gestão territorial (plano de pormenor) válido e eficaz, cabia ao Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território e não à Assembleia Municipal de Viana do Castelo a emissão da DUP, por violação do Princípio Constitucional da Autonomia Local, previsto nos artigos 65.º, n.º 4, 235.º, 237.º, 241.º e do artigo 165.º, n.º 1, alíneas e) e q) da CRP.

7.<sup>a</sup> Do texto da norma do n.º 2 do artigo 14.º do Código das Expropriações resulta, obrigatoriamente, a conclusão de que a competência para a declaração de utilidade pública das expropriações apenas será da competência da assembleia municipal nos casos – e apenas nestes – em que essas mesmas expropriações sejam da iniciativa da administração local autárquica e se dirijam, cumulativamente, à concretização de plano de urbanização ou plano de pormenor eficaz – o que não é o caso, porquanto não está em causa uma expropriação da iniciativa da administração local autárquica.

8.<sup>a</sup> Resultando cristalino da disciplina legal contida no Decreto-lei n.º 186/2000, de 11 de Agosto - através do qual foi criada a sociedade B., S.A. - que esta não se integra na administração local autárquica, restará concluir que não é possível identificar qualquer inconstitucionalidade na interpretação em causa, por suposta violação do Princípio Constitucional da Autonomia Local.

9.<sup>a</sup> Não assiste, por fim, razão aos Recorrentes quando acusam o Acórdão recorrido de fazer uma interpretação errada e inconstitucional do artigo 11.º do Código das Expropriações e do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de Dezembro, no sentido de que a entidade expropriante podia dispensar a tentativa de aquisição do bem expropriado por via do direito privado, violando assim os artigos 17.º, 62.º, 18.º, n.º 2 da CRP e, ainda, os princípios constitucionais da necessidade e da proporcionalidade.

10.<sup>a</sup> A dispensa da obrigação, por parte da entidade expropriante, de proceder à tentativa de aquisição por via do direito privado dos bens a expropriar, nos termos do disposto no artigo 11.º, n.º 1 *in fine* do CE não provoca, nos particulares, uma redução com relevo assinalável das suas garantias perante a Administração, quanto mais não seja porque esta tentativa de aquisição por via de direito privado raramente evita a efetivação do processo de expropriação e a possibilidade de celebração do negócio por via amigável permanece, naturalmente, ao longo de todo o procedimento.

11.<sup>a</sup> Ainda que não fosse duvidosa a suscetibilidade de o Tribunal de Justiça da União Europeia poder vir, através do mecanismo que os Recorrentes aqui pretendem acionar, condicionar o juízo de constitucionalidade que é formulado, em termos exclusivos, por este Tribunal, o juiz constitucional será sempre juiz da pertinência do recurso ao reenvio prejudicial, não se demonstrando, no caso concreto, a pertinência do mesmo, uma vez que a aplicação do direito da União Europeia não suscita, *in casu*, qualquer dúvida razoável que justifique a intervenção de tal instância.

#### **NESTES TERMOS,**

E nos melhores de Direito, que V. Exas. doutamente suprirão, deverá o presente recurso ser julgado absolutamente improcedente, por não provado, com as legais consequências.»

**5.3** Decorrido o prazo para o efeito, o recorrido Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional não apresentou contra-alegações (cfr. cota de fls. 3879).

**6.** A relatora proferiu despacho no sentido de ouvir as partes sobre o alegado pelo recorrido Município de Viana do Castelo e retomado pela recorrida B., S.A. quanto à alegada obrigatoriedade

de colocação de uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça da União Europeia suscitada pelos recorrentes, com o seguinte teor (cfr. fls. 3880):

«Notifiquem-se os recorrentes para, querendo, no prazo de 10 (dez) dias, se pronunciarem sobre o alegado pelo recorrido Município de Viana do Castelo no número 6. das suas contra-alegações (e retomado nas Conclusões, XVII a XXI – fls. 3781 a 3782 e fls. 3783-verso a 3784) e pela recorrida B., S.A. no ponto II, E), n.ºs 23 a 26 das suas contra-alegações (e retomado em III – Conclusões, 11.ª – fls. 3867 a 3870 e fls. 3872), relativamente à questão da alegada obrigatoriedade de colocação de uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça da União Europeia suscitada pelos recorrentes no ponto VI) das suas alegações (e retomada no ponto VII) Conclusões, 11).

Notifique com cópia das contra-alegações.».

**6.1.** Os recorrentes apresentaram resposta ao despacho da relatora acima mencionado (cfr. resposta de fls. 3888-3924, reiterada a fls. 3926-3962 e 3963-3999), tendo formulado as seguintes conclusões (cfr. fls. 3917-3924, reiteradas a fls. 3955-3962 e 3917-3924):

#### «CONCLUSÕES

1. Por força do **princípio do primado do direito comunitário**, as disposições do Tratado e os actos das instituições têm por efeito, nas suas relações com o direito interno dos Estados-Membros, não apenas tornar inaplicável de pleno direito, devido ao simples facto da sua entrada em vigor, qualquer norma de direito interno que lhes seja contrária, mas também – e dado que tais disposições e actos integram, em posição de precedência, a ordem jurídica aplicável no território de cada um dos Estados-Membros – impedir a formação de novos actos legislativos nacionais, na medida em que seriam incompatíveis com normas comunitárias <sup>18</sup>[<sup>18</sup> Cfr. Ac. Simmenthal de 09-03-1978]

2- Uma disposição comunitária pode ser invocada perante os tribunais nacionais por um sujeito de direito para fundamentar a sua oposição à aplicação que se pretenda fazer-lhe de qualquer norma, existente no direito interno, contrária ao direito da União (cfr. Acs do TJCE de 5-4-1979, Ratti, Col. 1979, p. 1629 e d 10-1-1982 Ursula Becker, Col. 1982, p. 53)

3- O direito conferido aos particulares de invocar qualquer norma da UE para apoio da sua posição em juízo só conhece os limites do seu interesse em agir em justiça. Os particulares podem invocar qualquer disposição do direito originário ou derivado da UE para em face dela obterem nos tribunais nacionais uma interpretação das normas internas conforme com as da União e a aplicação das normas nacionais deve ser recusada quando interpretadas em desconformidade com as disposições comunitárias (cfr. Ac. 13-11-1990, Marleasing, Col. I 1990, p. I -4135)

4- O Tribunal de Justiça, desde 1960 que proclama inequivocamente a primazia absoluta do direito da União pois citando P.Pescatore “o direito comunitário contém em si um exigência existencial de primazia; se ele não consegue em todas as circunstâncias superiorizar-se ao direito nacional, é ineficaz e, portanto, inexistente”. O Tribunal sublinhou que o primado se manifesta em relação a todas as normas nacionais, quaisquer que elas sejam, anteriores ou posteriores e no Ac. Simmenthal de 09 de Março de 1978 definiu a **primazia absoluta e incondicional do Direito Comunitário** o que “...significa que as regras do direito comunitário devem manifestar a plenitude dos seus efeitos de uma maneira uniforme em todos os Estados-Membros a partir da sua entrada em vigor e durante toda a sua vigência“

5. Desta feita, pelos princípios da primazia e da aplicabilidade directa o Juiz nacional tem por missão proteger os direitos conferidos aos particulares pelo direito comunitário, deixando inaplicada **qualquer**

disposição da lei nacional, seja ela anterior ou posterior, à regra comunitária. (cfr. Ac. Simmenthal 09-03-1978 e Ac. Internationale HandelsGesellschaft 17-12-1970)

6. Com efeito, do artigo 267º do Tratado, resulta que o Tribunal de Justiça da UE é competente para decidir a título prejudicial sobre a interpretação dos Tratados e a expressão “Tratados” abarca o Tratado da União Europeia, o Tratado sobre o funcionamento da União Europeia, o Tratado de Roma que instituiu a CEEA, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e os protocolos e anexos aos tratados pois têm o mesmo valor jurídico.

7. O Juiz nacional é o juiz competente para aplicar o direito da União ao caso em concreto, só que, **para aplicar correctamente as disposições dos Tratados, da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, protocolos e anexos, impõe-se determinar, interpretando, o exacto sentido e alcance das disposições em causa, o que é da competência do TJUE.**

8. Sendo que, o TJUE não se tem limitado a fixar o sentido e alcance de uma determinada norma, pois tem também decidido se essa norma é ou não directamente aplicável e até, em inúmeros acórdãos, tem precisado as condições de aplicabilidade directa, e tem afirmado o princípio da primazia e da autonomia do direito da UE sobre qualquer norma nacional que se lhe oponha e tem ainda determinado critérios da interpretação das normas da UE.

9. E, resulta ainda daquele normativo (267º do Tratado) que “Sempre que uma questão seja suscitada em processo pendente perante órgão jurisdicional nacional cujas decisões não sejam susceptíveis de recurso judicial previsto no direito interno, **esse órgão é obrigado a submeter a questão ao Tribunal**” (negrito nosso), por tanto, quando um processo, como é o caso em apreço, sobe à última instância, de onde já não há mais recurso e tendo sido, como foi, suscitada a aplicação de direito da UE, **então há lugar a reenvio obrigatório para o TJUE.** (cfr. Ac. Costa/ENEL de 15 de Julho de 1964 (Col. 1964, p. 1141)

10. Aliás, quanto à questão da obrigatoriedade de reenvio pelos Tribunais Constitucionais, o próprio Tribunal Constitucional Alemão – Bundesverfassungsgericht – já desde 29.05.1974 que considera que o artigo 267º (última instância obrigada a reenviar) lhe é aplicável.

11. Sendo que, o Tribunal de Justiça só tem admitido três excepções à referida obrigação de reenvio pelo Tribunais de última instância, a quais não se verificam no presente caso, a saber:

- Falta de pertinência;
- Existência de interpretação já anteriormente fornecida pelo Tribunal de Justiça;
- Total clareza da norma em causa.

12 – Concretizando, assim como já exposto supra, a questão prejudicial é pertinente, porquanto não se verificam os requisitos que ilidem a presunção de pertinência, já consolidada na jurisprudência do TJUE, isto porque a interpretação solicitada do direito da União no sentido de que o artigo 17º da CDFUE não admite as restrições excessivas ao direito de propriedade privada resultantes do estipulado no Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de Dezembro (artigo 6º), ao atribuir, genérica e abstractamente, carácter de urgência e de utilidade pública a todas as expropriações executadas ao abrigo do Programa Polis, tal interpretação não é desconforme da realidade nem do objecto do litígio no processo principal. A pertinência da questão prejudicial decorre outro tanto do facto de se pugnar, em juízo e junto do Tribunal Constitucional, na tentativa de solucionar um problema concreto, bem delimitado e real que é a restrição intolerável e excessiva do direito de propriedade privada dos Recorrentes, não se tratando, por isso, de um problema meramente hipotético. Por fim, ao Tribunal de Justiça são oferecidos todos os elementos de facto e de direito imprescindíveis para que esse órgão da jurisdição comunitária possa dar uma resposta, em tempo útil, relativamente à questão prejudicial que se lhe coloca.

13 – A segunda excepção à obrigatoriedade de reenvio prejudicial é o da existência, a esta data, de uma interpretação anterior do TJUE relativamente a esta norma do artigo 17º da CDFUE. Sucede que a

norma do artigo 17º da Carta foi poucas vezes apreciada pelo colectivo de juizes do Tribunal de Justiça da União Europeia, sendo de salientar o Acórdão Hauer , de 13 de Dezembro de 1979 (Colect. 1979, p. 3727) que, ainda assim, não inviabiliza a obrigatoriedade do reenvio, dado que o que se discutia, neste acórdão, era saber se o Estado de Rheinland-Pfalz (Alemanha) podia proibir o Senhor Hauer de proceder à plantação de vinhas, quando existia um regulamento comunitário que visava reduzir o excedente de vinhas e reestruturar a sua qualidade a nível europeu e que o Estado de Rheinland-Pfalz estaria a aplicar naquela ordem jurídica. Já o que se discute neste processo e que constituirá matéria para o reenvio prejudicial é saber se, ainda que o artigo 17º da CDFUE admita a expropriação por utilidade pública, à semelhança do artigo 62º da CRP, se admite que tal expropriação seja feita ao atribuir-se, abstracta e genericamente e sem fundamentação, carácter de urgência e de utilidade pública a todas as expropriações do Programa Polis. Ora, portanto, uma questão que ainda não foi alvo de interpretação do Tribunal de Justiça, nos termos aqui descritos.

14 – Por último, não nos deparamos com uma norma total e indiscutivelmente clara, até porque é legítima a dúvida que apresentamos acerca da interpretação a dar ao artigo 17º da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia.

15-Esta norma (artigo 17º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE) não é clara quando analisada e colocada em causa nos termos em que o é pelos Recorrentes, pois fica a questão de saber se ela importa ou não a inadmissibilidade da expropriação por utilidade pública fundada numa Declaração de Utilidade Pública com carácter urgente que se atribuiu de forma, abstracta e genericamente e sem fundamentação a todas as expropriações do Programa Polis e, por outro lado, quando depois de renovada, vigora por tempo indeterminado, devido à falta de previsão de um prazo para tal renovação e no facto de serem atribuídas a tais expropriações o carácter de urgência e de utilidade pública sem se atenderem às circunstâncias concretas do caso, sujeitando os Recorrentes, legítimos donos e proprietários dos bens em causa, a uma situação indefinida quanto ao procedimento expropriativo.

16 - Existe uma séria e fundada dúvida acerca da compatibilidade entre o direito interno, a actuação das Recorridas no procedimento expropriativo com os princípios firmados pelo direito da União Europeia, em particular, o de saber se tais restrições e limitações do direito de propriedade dos Recorrentes são ou não toleráveis e admissíveis à luz do direito comunitário.

**17 - Não há dúvidas algumas de que a questão é pertinente por se mostrarem verificados os requisitos que a qualificam como tal, nomeadamente, a interpretação dada ao direito da união pelos Recorrentes não é manifestamente, nem sequer o mínimo de desfasada da realidade nem do objecto do litígio no processo pendente neste Tribunal Constitucional, o problema não é hipotético, nem ao Tribunal de Justiça carecerão os elementos de facto e de direito imprescindíveis para obter deste órgão uma resposta.**

18 - A obrigatoriedade do reenvio prejudicial para além de decorrer do preceituado pelo artigo 8º da CRP, que acolhe expressamente o princípio do efeito directo e implicitamente o princípio do primado do direito comunitário sobre o direito interno, decorre também do facto da irrecorribilidade da decisão que venha a ser tomada por este Tribunal Constitucional, como de resto advém da Lei de Organização do Tribunal Constitucional, bem como resultado preenchimento de outros pressupostos como o sejam a pertinência da questão prejudicial para a solução do litígio, a inexistência de questões materialmente idênticas a outras já objecto de discussão junto do TJUE e ainda de haverem dúvidas razoáveis quanto à interpretação das normas de direito da União como o artigo 1º do Protocolo Adicional à Convenção de Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e do artigo 17º da CDFUE e em saber se estas normas admitem a privação do direito de propriedade nos exactos termos em que ela teve lugar aquando do procedimento expropriativo conduzido pelas Recorridas.

Termos em que Vª Exas, julgando preenchidos os pressupostos e ordenando o reenvio prejudicial, farão, como é habitual, inteira Justiça!».

**6.2** A recorrente C. – relativamente a qual se verificou nos autos, entretanto, um substabelecimento (cfr. fls. 3383 e 3884) –, notificada para o efeito, não respondeu (cfr. cota de fls. 4000).

**7.** Por requerimento de fls. 4001 foi junta aos autos por D. e E. certidão de óbito da recorrente F. (e de G. - cfr. documentos de fls. 4002-4004).

**7.1** Foi proferido pela relatora despacho de suspensão da instância nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 269.º e do artigo 270.º do Código de Processo Civil (cfr. despacho da relatora de fls. 4006), ficando os autos a aguardar a notificação prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 276.º do mesmo Código (cfr. despacho de fls. 4006).

**7.2.** A recorrida B., S.A veio requerer a habilitação dos herdeiros de G. e de F., juntando a respetiva certidão da escritura de habilitação (cfr. requerimento de fls. 4013 e documentos de fls. 4014-4032) e, na sequência de despacho da relatora para o efeito (cfr. despacho de fls. 4034), veio juntar fotocópia certificada da habilitação notarial (cfr. requerimento e documentos de fls. 4036 e ss.), tendo sido cumprido o disposto no n.º 1 do artigo 352.º do CPC (cfr. despacho da relatora de fls. 4034 e expediente de fls. 4058 e ss.).

**7.3** Decorrido o prazo para o efeito, os requeridos não contestaram a habilitação (cfr. cota de fls. 4067), tendo sido proferido despacho que julga habilitados D. e E. na qualidade de herdeiros da recorrente F. (e de G.).

Cumpre apreciar e decidir.

## **II – Fundamentação**

### **A) Do objeto do recurso e sua delimitação**

**8.** Cumpre ter presente que, no requerimento de interposição de recurso – que fixa o respetivo objeto – os recorrentes enunciam seis questões de inconstitucionalidade, identificadas sob as letras A) a F), nos seguintes termos (cfr. II, A) a F):

«II - Os Recorrentes pretendem ver apreciadas as seguintes questões de inconstitucionalidade:

A) Ao estipular no n.º 3 do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 02 de Dezembro, que todas as expropriações relativas à execução do Programa Polis têm, genérica e automaticamente, carácter urgente (e utilidade pública), o Governo extravasou os limites da Lei de Autorização Legislativa n.º 18/2000, de 10 de Agosto e invadiu a competência própria e reservada da Assembleia da República, razão pela qual esta norma é organicamente inconstitucional, por violação da alínea e), do n.º 1 do artigo 165º da C.R.P..

Na realidade, a Assembleia da República, apenas autorizou o Governo a "estabelecer regras específicas para tornar célere e eficaz o processo das expropriações necessárias à realização das intervenções aprovadas e a aprovar no âmbito do Programa Polis ( ... ) designadamente, no que respeita à posse administrativa dos bens a expropriar, cuja declaração de utilidade pública tenha carácter de urgência (...)", o que é coisa bem distinta, como resulta da parte final da alínea f) do artigo 2º da Lei n.º 18/2000, de 10 de Agosto, da atribuição, genérica e automática, de carácter urgente a todas as expropriações a realizar no âmbito do Programa Polis.

O que a Lei n.º 18/2000, de 10 de Agosto determinou ao Governo é que este pudesse aprovar regras que tornassem céleres e eficazes as expropriações, quer elas tivessem carácter urgente, quer o não tivessem.

B) Ao determinar que as expropriações dos imóveis e direitos a eles relativos localizados nas zonas de intervenção do Programa Polis têm sempre, independentemente de ponderação, em cada caso, dos interesses em causa, carácter urgente (e utilidade pública), a norma prevista no n.º 3 do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 314/200, de 02 de Dezembro padece de uma inconstitucionalidade material por violação dos direitos e garantias dos expropriados previstos nos artigos 62º, n.º 2, 17º e 18º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa.

C) A interpretação das normas previstas nos n.ºs 3 e 4 do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 02 de Dezembro, no sentido de que estas dispensam as sociedades gestoras das intervenções no âmbito do Programa Polis e as entidades que emitem as Declarações de Utilidade Pública, de fundamentar, caso a caso, o carácter urgente de cada Declaração de Utilidade Pública (DUP), apreciando, em concreto, a adequação, a necessidade e a proporcionalidade da expropriação do direito de propriedade é inconstitucional, por violação dos artigos 17º, 62º, n.º 2, 18º, n.º 2, 266º e 268º, n.º 3 da CRP.

D) A interpretação das normas previstas no n.º 4, do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 02 de Dezembro e no artigo 7º, n.º 1, alínea a) do Decreto-lei n.º 186/2000, de 11 de Agosto, no sentido de que, existindo instrumento de gestão territorial (Plano de Pormenor) válido e eficaz, cabia ao Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território e não à Assembleia Municipal de Viana do Castelo a emissão da DUP, é inconstitucional por violação do Princípio Constitucional da Autonomia Local, previsto nos artigos 65º, n.º 4, 235º, 237º, 241º e do artigo 165º, n.º 1, alíneas e) e q) da CRP.

E) A interpretação das normas previstas no n.º 4 do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 02 de Dezembro e no artigo 11º do Código das Expropriações, no sentido de que a entidade expropriante podia dispensar a tentativa de aquisição do bem expropriado por via do direito privado, é inconstitucional, por violação dos artigos 17º, 62º e 18º, n.º 2 e do Princípio da Proporcionalidade.

Na realidade "a expropriação só pode ter lugar, em princípio, após se ter esgotado a possibilidade de aquisição do imóvel por via do direito privado". Por isso é que o requerimento de declaração de utilidade pública deverá ser acompanhado de prova documental das diligências efetuadas com vista à aquisição por via do direito privado ... ".

Uma vez que, em princípio, o carácter de urgência só pode ser atribuído no ato Declaratório de Utilidade Pública (DUP) - o qual é necessariamente ulterior àquele requerimento - a dispensa daquelas exigências é inconstitucional, por violação dos artigos 17º, 62º, 18º e, ainda, do Princípio da Proporcionalidade.

Assim a obrigação da entidade expropriante de diligenciar no sentido de adquirir os bens a expropriar pela via do direito privado, tem de ser cumprida antes de se requerer a declaração de utilidade pública e, por isso, muito antes de emitida a DUP e de ser atribuída àquela expropriação carácter urgente.

F) A interpretação da norma prevista na alínea f) do artigo 2.º da Lei n.º 18/2000, de 10 de Agosto, no sentido de que esta confere autorização ao Governo para atribuir às sociedades gestoras da execução do Programa Pólis, poderes para requererem a renovação da Declaração de Utilidade Pública e poderes expropriativos para além dos anos de 2004/2006, é inconstitucional por violação dos artigos 17º, 62º, 165º, n.º 1 alínea e) e 198º, n.º 1, alínea b) da Constituição.

De facto, a lei n.º 18/2000, de 10 de Agosto, apenas admitiu que o Governo viesse a estabelecer regras específicas para tornar célere e eficaz o processo das expropriações necessárias à realização das intervenções aprovadas e a aprovar no âmbito do Programa Pólis, o qual seria para implementar no âmbito do III - QCA (2000/2006).»

9. Tendo os recorrentes sido notificados para se pronunciarem sobre a possibilidade de não se conhecer dos objeto do recurso relativamente às questões identificadas como questões B) a F) com fundamento, consoante o caso, na falta de suscitação prévia adequada da questão perante o tribunal que proferiu a decisão ora recorrida (TCAN) – ou não coincidência entre a questão suscitada e enunciada no requerimento de interposição de recurso) – e/ou na falta de dimensão normativa, cumpre começar por delimitar o objeto do recurso, aferindo do preenchimento dos pressupostos de que depende o conhecimento do recurso relativamente às questões enunciadas como questões B) a F).

9.1 Quanto à questão enunciada em II do requerimento de interposição de recurso como **questão B)** – «B) *Ao determinar que as expropriações dos imóveis e direitos a eles relativos localizados nas zonas de intervenção do Programa Polis têm sempre, independentemente de ponderação, em cada caso, dos interesses em causa, carácter urgente (e utilidade pública), a norma prevista no n.º 3 do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 314/200, de 02 de Dezembro padece de uma inconstitucionalidade material por violação dos direitos e garantias dos expropriados previstos nos artigos 62º, n.º 2, 17º e 18º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa*» – tendo os recorrentes sido convidados a pronunciarem-se, querendo, sobre a falta de verificação dos pressupostos de admissibilidade do recurso de fiscalização concreta da constitucionalidade relativos à suscitação prévia e adequada da questão de constitucionalidade e à sua dimensão normativa, resulta das alegações apresentadas (a fls. 3710-3744) e respetivas conclusões (*supra* transcritas em I, 4.) que os recorrentes não se pronunciaram sobre o não conhecimento da mesma.

Ora, da leitura das Alegações de Recurso para o TCAN (peça processual que corresponde ao momento processual adequado para a suscitação da questão perante o Tribunal ora recorrido), em especial, das invocadas Conclusões X, XVII e XVIII (com o seguinte teor: «X. *O Tribunal a quo não se pronunciou sobre a inconstitucionalidade da interpretação do n.º 3 do artigo 6º do decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de Dezembro com o argumento de que o mesmo reduz as garantias dos expropriados*»; «XVII. *Os n.ºs 1 e 3 do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de Dezembro, interpretado no sentido de que dispensa a entidade expropriante de fazer, mediante despacho fundamentado, uma ponderação sobre a necessidade, adequação e proporcionalidade da atribuição, genérica, abstracta e automática, da utilidade pública, com carácter urgente, às expropriações realizadas no âmbito do Programa Polis, são inconstitucionais*» e «XVIII. *O acórdão recorrido violou, nesta parte, os artigos 17º, 18º e 62º n.º 2 da CRP e, ainda, o n.º 3 do artigo 6º do Decreto-Lei 314/2000, de 2 de Dezembro*») resulta que a questão de constitucionalidade submetida à apreciação do Tribunal Constitucional não foi suscitada perante o TCAN nesses exatos termos na peça processual e partes desta que os recorrentes indicaram no seu

requerimento e que a mesma questão não foi enunciada como uma questão de inconstitucionalidade normativa, sendo dirigida à decisão judicial então recorrida.

Conclui-se, assim, que, durante o processo, os recorrentes não lograram proceder, perante o Tribunal recorrido, à enunciação do critério normativo que erigiram – no requerimento de interposição do recurso de constitucionalidade – como objeto do presente recurso, termos em que não se mostra cumprido o ónus de suscitação prévia e adequada de uma questão de inconstitucionalidade normativa, nos termos exigidos pelos artigos 70.º, n.º 1, alínea b), e 72.º, n.º 2, ambos da LTC.

Nada aduzindo a este respeito os recorrentes, em sede de alegações de recurso para o Tribunal Constitucional, não obstante para tanto terem sido expressamente advertidos, conclui-se pela não verificação dos pressupostos processuais acima indicados, termos em que não se conhece do objeto do recurso de constitucionalidade nesta parte, em aplicação do disposto nos artigos 70.º, n.º 1, alínea b) e 72.º, n.º 2, da LTC.

Em todo o caso, não sendo a questão em causa especificamente elencada pelos recorrentes na parte final das Alegações de Recurso para o Tribunal Constitucional (cfr. Conclusões, *supra* transcritas em I, 4.), quando requerem a este Tribunal que julgue procedente o recurso e conceda provimento ao mesmo, por inconstitucionalidade das várias normas sequencialmente enunciadas (cfr. b), *i.*; *ii.*; *iii.*; e *iv.*, fls. 3742-2743), pode igualmente ter-se a questão por abandonada.

Ainda que se considerasse um entendimento menos exigente do ónus de pronúncia dos recorrentes sobre os concretos fundamentos de não conhecimento do recurso sobre os quais expressamente foram notificados para se pronunciar, assim implicando uma apreciação do abandono substancial – e não meramente formal – da alegada questão de constitucionalidade, tal não se revelaria determinante *in casu* já que se afigura que a questão substancial subjacente à enunciada questão (identificada como B)) sempre seria apreciada por via do conhecimento da questão subsequente identificada como questão C).

**9.2** Quanto à questão enunciada em II do requerimento de interposição de recurso como **questão C)** – «C) *A interpretação das normas previstas nos n.ºs 3 e 4 do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 02 de Dezembro, no sentido de que estas dispensam as sociedades gestoras das intervenções no âmbito do Programa Polis e as entidades que emitem as Declarações de Utilidade Pública, de fundamental, caso a caso, o carácter urgente de cada Declaração de Utilidade Pública (DUP), apreciando, em concreto, a adequação, a necessidade e a proporcionalidade da expropriação do direito de propriedade é inconstitucional, por violação dos artigos 17.º, 62º, n.º 2, 18.º, n.º 2, 266.º e 268.º, n.º 3 da CRP*» –, sobre a qual foram os recorrentes notificados para, querendo, se pronunciarem sobre a falta de suscitação prévia da questão de constitucionalidade na parte em que se refere ao n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de dezembro, resulta das alegações apresentadas (a fls. 3710-3744) e respetivas conclusões (*supra* transcritas em I, 4.) que os recorrentes não se pronunciaram sobre o não conhecimento da mesma questão na parte identificada, nem apresentaram alegações a seu respeito, pelo que a mesma questão, na parte em que se refere ao n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de dezembro, se deve ter por abandonada.

**9.3** Quanto à questão enunciada em II do requerimento de interposição de recurso como **questão D)** – «D) *A interpretação das normas previstas no n.º 4, do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 02 de Dezembro e no artigo 7º, n.º 1, alínea a) do Decreto-lei n.º 186/2000, de 11 de Agosto, no sentido de que, existindo instrumento de gestão territorial (Plano de Pormenor) válido e eficaz, cabia ao Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território e não à Assembleia Municipal de Viana do Castelo a emissão da DUP, é inconstitucional por violação do Princípio Constitucional da Autonomia Local, previsto nos artigos 65.º, n.º 4, 235.º, 237.º, 241.º e do artigo 165.º, n.º 1, alíneas e) e q) da CRP*» –, sobre a qual foram os recorrentes notificados para, querendo, se pronunciarem sobre a falta de suscitação prévia da questão de constitucionalidade na peça e partes desta indicadas pelos recorrentes no requerimento de interposição de recurso, vêm os recorrentes alegar que suscitaram previamente a questão, transcrevendo alguns excertos de peças processuais que identificam genericamente como «p.i» e «recurso» (cfr. Alegações de Recurso para o TC, fls. 3733-3744), o que reiteram na Conclusão 8ª das mesmas alegações (Cfr. Conclusões *supra* transcritas em **I, 4.**).

A este respeito, cumpre, em primeiro lugar, sublinhar que os recorrentes apenas se referem ao n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de dezembro, e não ao artigo 7.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 186/2000, de 11 de agosto, pelo que a mesma questão, na parte em que se refere ao artigo 7.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 186/2000, de 11 de agosto, se deve ter, desde já, por abandonada.

Quanto à questão de constitucionalidade da interpretação da norma contida no «*n.º 4, do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 02 de Dezembro (...) no sentido de que, existindo instrumento de gestão territorial (Plano de Pormenor) válido e eficaz, cabia ao Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território e não à Assembleia Municipal de Viana do Castelo a emissão da DUP*», por alegada violação do princípio da autonomia local, não obstante a discordância manifestada pelos recorrentes quanto à verificada falta de suscitação da questão de constitucionalidade junto do Tribunal *a quo* em momento prévio ao da decisão recorrida – Acórdão do TCAN de 19/04/2013 – certo é que, nem dos excertos transcritos pelos recorrentes nas alegações de recurso para o Tribunal Constitucional, nem da análise da peça processual que constituiria o momento processual adequado para o efeito, isto é, da análise das Alegações de Recurso para o TCAN (documento com 154 fls. constante do Volume VII dos autos *sub judice*), resulta ter sido cumprido, pelos recorrentes, o ónus processual de suscitação prévia e adequada da questão de constitucionalidade que pretendem ver apreciada pelo Tribunal Constitucional.

Com efeito, junto do TCAN, em sede de alegações do recurso que viria a ser decidido no Acórdão ora recorrido, os recorrentes limitaram-se a invocar a ocorrência de um vício de incompetência/ usurpação de poder (cfr. Alegações de Recurso para o TCAN, **B. Do Acórdão, III. Da Decisão da Matéria de Direito, e. Da DUP e da Incompetência/Usurpação de Poder**, fls. 64-65), imputando à decisão então recorrida um erro na interpretação e aplicação do direito infraconstitucional, sem fazer qualquer menção à questão de constitucionalidade que erigiram como objeto do presente recurso de constitucionalidade, como se ilustra com o pertinente trecho das alegações do recurso de apelação para o TCAN e respetivas conclusões XXVI e XXVII:

#### **«e. DA DUP E DA INCOMPETÊNCIA / USURPAÇÃO DE PODER**

Entende o acórdão recorrido, quanto ao vício da incompetência /usurpação de poder que o mesmo improcede, porquanto nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 14º do Código das Expropriações, a competência para a emissão da DUP cabia ao Ministério do Ambiente do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR), sendo que o n.º 2 do referido dispositivo não era de aplicar *in casu*.

Ora, salvo o devido respeito, crêem os Recorrentes que o acórdão recorrido faz uma errada interpretação do n.º 2 do artigo 14.º do Código das Expropriações, porquanto este normativo se refere às expropriações que visam concretizar um plano de urbanização ou plano de pormenor eficaz, ainda que a iniciativa da expropriação não caiba à administração local autárquica.

Ora, in casu, existindo (como existia à data) um plano de pormenor aprovado e eficaz para aquela zona - o Plano de Pormenor do Centro Histórico de Viana do Castelo - aprovado pela Assembleia Municipal em 15 de Fevereiro e publicado no Diário da República, 2.º Série, de 09 de Agosto de 2002, a competência para a emissão da DUP cabia à Assembleia Municipal de Viana do Castelo e não ao Ministério do Ambiente do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional,

Sendo que, o disposto no n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de Dezembro, não estabelece qualquer regime especial para as expropriações realizadas no âmbito do Programa Polis que afaste o regime geral estabelecido no artigo 14.º do Código das Expropriações.».

(...)

«XXVI. O acórdão recorrido faz uma errada interpretação do n.º 2 do artigo 14.º do Código das Expropriações, porquanto, existindo um plano de pormenor aprovado e eficaz para o Centro Histórico de Viana do Castelo, cabia à Assembleia Municipal de Viana do Castelo e não ao Ministério do Ambiente do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

XXVII. O n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de Dezembro, ainda que seja considerado constitucional, não estabelece qualquer regime especial para as expropriações realizadas no âmbito do Programa Polis que afaste o regime geral estabelecido no artigo 14.º do Código das Expropriações.»

Assim sendo, considera-se não ter sido previamente suscitada a questão de constitucionalidade junto das instâncias, pelo que, por incumprimento do correspondente ónus processual e conseqüente ilegitimidade dos recorrentes, não cabe o conhecimento desta parte do objeto do recurso para o Tribunal Constitucional (artigo 70.º, n.º 1, alínea b) e 72.º, n.º 2, da LTC).

**9.4** Quanto à questão enunciada em II do requerimento de interposição de recurso como **questão E)** – «*E) A interpretação das normas previstas no n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 02 de Dezembro e no artigo 11.º do Código das Expropriações, no sentido de que a entidade expropriante podia dispensar a tentativa de aquisição do bem expropriado por via do direito privado, é inconstitucional, por violação dos artigos 17.º, 62.º e 18.º, n.º 2 e do Princípio da Proporcionalidade. (...)*» – vêm os recorrentes, tendo sido questionada a normatividade da questão colocada, defender que a questão em causa reveste uma dimensão normativa (cfr. Alegações de Recurso para o Tribunal Constitucional, fls. 3734-3737 e respetivas Conclusões – *supra* transcritas em **I, 4.** – em especial, Conclusão 10), invocando adicionalmente ter merecido já a mesma questão a apreciação de mérito deste Tribunal no Acórdão n.º 137/2017.

Ora, da análise do requerimento de interposição do recurso para o Tribunal Constitucional e, bem assim, da leitura das peças processuais relevantes dos presentes autos, em especial as Alegações de Recurso para o TCAN, ora recorrido (cfr. Alegações, vol. VII dos autos), pode considerar-se verificada a dimensão normativa da questão enunciada por referência à interpretação das normas contidas nos preceitos legais indicados pelos recorrentes – «*no n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 02 de Dezembro e no artigo 11.º do Código das Expropriações*» – com o sentido «*de que a entidade expropriante podia dispensar a tentativa de aquisição do bem*

*expropriado por via do direito privado»*, termos em que se afigura que a questão colocada constitui um objeto idóneo da fiscalização concreta da constitucionalidade requerida nos presentes autos.

**9.5** Quanto à questão enunciada em II do requerimento de interposição de recurso como **questão F)** – *«F) A interpretação da norma prevista na alínea f) do artigo 2.º da Lei n.º 18/2000, de 10 de Agosto, no sentido de que esta confere autorização ao Governo para atribuir às sociedades gestoras da execução do Programa Pólis, poderes para requererem a renovação da Declaração de Utilidade Pública e poderes expropriativos para além dos anos de 2004/2006, é inconstitucional por violação dos artigos 17.º, 62.º, 165.º, n.º 1 alínea e) e 198.º, n.º 1, alínea b) da Constituição. De facto, a lei n.º 18/2000, de 10 de Agosto, apenas admitiu que o Governo viesse a estabelecer regras específicas para tornar célere e eficaz o processo das expropriações necessárias à realização das intervenções aprovadas e a aprovar no âmbito do Programa Pólis, o qual seria para implementar no âmbito do III - QCA (2000/2006)»* – resulta das alegações apresentadas e respetivas conclusões (*supra* transcritas em **I, 4.**) que os recorrentes não se pronunciaram sobre o não conhecimento da mesma, nem apresentaram alegações, pelo que esta questão se deve ter por abandonada.

**10.** Tendo em conta o *supra* referido, o presente recurso deverá circunscrever-se à apreciação das seguintes questões de constitucionalidade:

- a) Questão identificada pelos recorrentes como **questão A)**, relativa à inconstitucionalidade orgânica da norma constante do n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de Dezembro, assim enunciada no requerimento de interposição do recurso de constitucionalidade: *«A) Ao estipular no n.º 3 do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 02 de Dezembro, que todas as expropriações relativas à execução do Programa Polis têm, genérica e automaticamente, carácter urgente (e utilidade pública), o Governo extravasou os limites da Lei de Autorização Legislativa n.º 18/2000, de 10 de Agosto e invadiu a competência própria e reservada da Assembleia da República, razão pela qual esta norma é organicamente inconstitucional, por violação da alínea e), do n.º 1 do artigo 165º da C.R.P.»*;
  
- b) Questão identificada pelos recorrentes como **questão C)** – e delimitada nos termos *supra* expostos em **9.2** – relativa à inconstitucionalidade material da norma constante do n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de Dezembro, interpretada no sentido de que *«dispens[a] as sociedades gestoras das intervenções no âmbito do Programa Polis e as entidades que emitem as Declarações de Utilidade Pública, de fundamentar, caso a caso, o carácter urgente de cada Declaração de Utilidade Pública (DUP), apreciando, em concreto, a adequação, a necessidade e a proporcionalidade da expropriação do direito de propriedade»* por violação *«dos artigos 17.º, 62º, n.º 2, 18.º, n.º 2, 266.º e 268.º, n.º 3 da CRP»*;

- c) Questão identificada pelos recorrentes como **questão E**), relativa à inconstitucionalidade material das normas previstas no n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de Dezembro e no artigo 11.º do Código das Expropriações, interpretadas no sentido «*de que a entidade expropriante podia dispensar a tentativa de aquisição do bem expropriado por via do direito privado*», por violação dos «*artigos 17.º, 62.º e 18.º, n.º 2 e do Princípio da Proporcionalidade*».

## **B) Questão prévia relativa ao processo das questões prejudiciais**

**11.** Nas alegações de recurso e respetivas conclusões (cfr. em especial VII) Conclusões, 11), e imediatamente após o alegado quanto à questão de constitucionalidade que identificam como questão E) – relativa às normas ínsitas no n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de dezembro, e no artigo 11.º do Código das Expropriações –, os recorrentes sustentam a obrigatoriedade de colocação de uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), ao abrigo do disposto no artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, recorde-se, nos seguintes termos:

«11. Entendem os recorrentes que o entendimento contrário ao que perfilham, também não assegura a conformidade com o direito e jurisprudência comunitária, no respeito pelos direitos fundamentais da propriedade privada e do direito à habitação e à saúde dos cidadãos europeus, havendo violação do direito comunitário, do Tratado e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. A interpretação do artigo 6º, nºs 3 e 4, do D.L. 314/2000, da Lei de Autorização 18/2000, do artigo 11º do CE e dos artigos 62º, 17º, 18º, 65º, nº 4, 235º, 237º, 241º da CRP têm de ser conformes com o direito comunitário (artigos 2º, 3º, 4º, 6º e 17º, 18º, 19º, 20º, 21º, 22º, 267º do Tratado), com o artigo 1º do Protocolo adicional da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e com os princípios comunitários da legalidade, da proporcionalidade e da protecção da propriedade privada.

Considerando o princípio do primado e o princípio comunitário da interpretação conforme, entende-se, necessária pronúncia do Tribunal de Justiça, sendo o reenvio obrigatório, uma vez que da decisão deste Tribunal não cabe recurso, importa, o reenvio para que o TJUE se pronuncie por forma a perceber-se se a interpretação em causa e com os fundamentos que a caracterizam está ou não conforme ao direito da União Europeia e à jurisprudência do TJUE.».

Os recorridos Município de Viana do Castelo e B., nas suas alegações, pronunciaram-se no sentido da não obrigatoriedade de colocação da pretendida questão prejudicial, seja por não se enquadrar no respetivo objeto, por se reportar ao direito interno, seja pela não verificação dos pressupostos de tal obrigatoriedade, por inexistir dúvida quanto ao sentido e alcance de uma norma de Direito da União Europeia e não se verificar a pertinência da questão para a resolução do caso concreto (respetivamente, Conclusões, XVII a XXI e III – Conclusões, 11.<sup>a</sup>).

Notificados os recorrentes para, querendo, se pronunciarem sobre o alegado a este respeito pelos recorridos, apresentaram a resposta *supra* citada (em I, 6.1), sustentando a obrigatoriedade da

colocação de uma questão prejudicial ao TJUE e a não verificação de qualquer exceção a tal obrigação, mas reportando-se agora à necessidade e pertinência de uma alegada questão prejudicial obrigatória com objeto diverso do enunciado nas alegações de recurso junto deste Tribunal (cfr. *supra*, I, 4., VII) Conclusões, 11).

Com efeito, na Conclusão 11 das suas alegações, os recorrentes enunciam os «artigos 2.º, 3.º, 4.º, 6.º e 17.º, 18.º, 19.º, 20.º, 21.º, 22.º 267.º do Tratado» (e bem assim «o artigo 1.º do protocolo adicional da Convenção Europeia dos Direitos do Homem») com vista à aferição da “conformidade” da interpretação das normas nacionais (artigo 6.º, n.º 4, e 11.º do Código das Expropriações) – que os recorrentes contestam – com o invocado Direito da União Europeia, pelo TJUE; diversamente, na referida resposta, os recorrentes sustentando a pertinência e a necessidade da questão prejudicial, referem-se tão só ao artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia ((CDFUE) ainda que este preceito corresponda ao artigo 1.º do Protocolo Adicional à CEDH) – preceito a que, sublinhe-se, os recorridos não se referem de todo – de molde a pretender: que «(...)a interpretação solicitada do direito da União no sentido de que o artigo 17.º da CDFUE não admite as restrições excessivas ao direito de propriedade privada resultantes do estipulado no Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de Dezembro (artigo 6º), ao atribuir, genérica e abstratamente, carácter de urgência e de utilidade pública a todas as expropriações executadas ao abrigo do Programa Polis, tal interpretação não é desconforme da realidade nem do objecto do litígio no processo principal.»; que a questão de «saber se, ainda que o artigo 17.º da CDFUE admita a expropriação por utilidade pública, à semelhança do artigo 62.º da CRP, se admite que tal expropriação seja feita ao atribuir-se, abstracta e genericamente e sem fundamentação, carácter de urgência e de utilidade pública a todas as expropriações do Programa Polis.» é uma questão ainda não tratada pelo TJUE; e, ainda, que a norma do artigo 17.º da Carta não é “claro” quanto à «questão de saber se ela importa ou não a inadmissibilidade da expropriação por utilidade pública fundada numa Declaração de Utilidade Pública com carácter urgente que se atribuiu de forma, abstracta e genericamente e sem fundamentação a todas as expropriações do Programa Polis e, por outro lado, quando depois de renovada, vigora por tempo indeterminado, devido à falta de previsão de um prazo para tal renovação e no facto de serem atribuídas a tais expropriações o carácter de urgência e de utilidade pública sem se atenderem às circunstâncias concretas do caso, sujeitando os Recorrentes, legítimos donos e proprietários dos bens em causa, a uma situação indefinida quanto ao procedimento expropriativo.» (cfr. resposta *supra* citada em I, 6.1, respetivamente 12, 13 e, ainda, 15).

Cumprе, assim, apreciar a questão prévia em causa.

**11.1** Desde logo, há que sublinhar que, na sua resposta, os recorrentes pretendem modificar o objeto do pedido enunciado, quanto a esta específica questão, nas alegações de recurso, em termos que não podem ser acolhidos por este Tribunal.

Depois, cumprе assinalar que a pretensão relativa à obrigatoriedade de colocação de uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça da União Europeia alegadamente reportada à interpretação de disposições de Direito da União Europeia que, segundo os recorrentes, se afigura necessária e pertinente para a resolução do caso concreto, foi formulada perante as instâncias, que não a acolheram (cfr. em especial acórdão do TCAN ora recorrido, a fls. 2821-2824).

Ora, tal como enunciado nas suas alegações (aqui se fixando o objeto do pedido nesta parte) – e reiterado, ainda que com diferente objeto, na sua resposta –, o pedido de colocação de uma questão prejudicial ao TJUE formulado pelos recorrentes não pode ser atendido.

Com efeito, a pretensão a este respeito formulada pelos recorrentes não configura um objeto idóneo de um pedido de decisão prejudicial ao TJUE nos termos do artigo 267.º do TFUE já que resulta evidente do enunciado e do alegado pelos recorrentes que o que estes pretendem ver aferida, por via da pretendida questão prejudicial, é a conformidade de uma interpretação das normas (nacionais), em especial dos artigos 6.º, n.º 3 e n.º 4 do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de dezembro, e do artigo 11.º do Código das Expropriações, com o Direito da União Europeia – seja as disposições invocadas do «Tratado» (leia-se do TFUE, algumas das quais não se afirmam sequer pertinentes), seja o posteriormente invocado artigo 17.º da CDFUE. Tal pretensão resulta evidente em especial da Conclusão 11 das alegações de recurso para este Tribunal – onde os recorrentes expressamente afirmam que «(...) importa, o reenvio para que o TJUE se pronuncie por forma a perceber-se se a interpretação em causa e com os fundamentos que a caracterizam está ou não conforme com o direito da União Europeia e à jurisprudência do TJUE» (Conclusão 11., parte final) – e do ponto 16 das Conclusões da mencionada resposta (e 66.º do articulado) – no qual os recorrentes afirmam que «Existe uma séria e fundada dúvida acerca da compatibilidade entre o direito interno, a actuação das Recorridas (sic) no procedimento expropriativo com os princípios firmados pelo direito da União Europeia, em particular, o de saber se tais restrições e limitações do direito de propriedade dos Recorrentes são ou não toleráveis e admissíveis à luz do direito comunitário.».

Tanto basta para indeferir a pretensão dos recorrentes neste ponto.

E, não existindo, diversamente do pretendido, objeto idóneo de um pedido de decisão prejudicial ao TJUE, afigura-se desnecessário aferir da questão das alegadas obrigatoriedade de colocação de uma questão prejudicial, bem como pertinência e necessidade da questão.

Acresce, em qualquer caso, e especificamente no que respeita à invocada norma do artigo 17.º da CDFUE, que a mesma tem por destinatários, além de outros, os Estados membros, «apenas quando apliquem o Direito da União» (cfr. artigo 51.º, n.º 1, da CDFUE) – não tendo os recorrentes sequer alegado, nas suas alegações (e resposta) estar em causa a aplicação do Direito da União Europeia de molde a ser pertinente ou necessária uma «interpretação» daquele preceito da CDFUE para a resolução do caso concreto (e bem assim dos demais enunciados na Conclusão 11. das suas alegações).

**11.2** Além disso, tendo a pretensão em causa dos recorrentes sido formulada no âmbito de um processo de fiscalização concreta da constitucionalidade, ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 70.º da LTC, e dirigida a sindicar, como se referiu, a compatibilidade entre o direito interno e do Direito (originário) da União Europeia, resulta da jurisprudência deste Tribunal que este vem afastando a qualificação da incompatibilidade do direito interno com o Direito da União Europeia como uma questão de “inconstitucionalidade” que lhe caiba apreciar.

Aliás, e relativamente a idêntica pretensão dos recorrentes formulada em processo idêntico ao dos presentes autos, e aí também não acolhida, afirmou este Tribunal no Acórdão n.º 137/2017, além do mais, que (cfr. II – Fundamentação, 5. Questão prévia de Direito da União Europeia):

«(...) Independentemente do reconhecimento constitucional do primado do direito da UE – n.º 4 do artigo 8.º da CRP – a desconformidade de norma legislativa interna com as normas comunitárias, de direito originário ou derivado, não constitui um problema de constitucionalidade que se integre na esfera cognitiva deste Tribunal (Acórdãos n.ºs 326/98, 621/98, 164/2001, 466/2003, 598/2004, 717/2004

e 569/2016). Apenas nas situações expressamente previstas nos artigos 70.º, n.º 1, alínea i) e 71.º n.º 2 da LTC, o Tribunal Constitucional tem competência para fiscalizar a compatibilidade do direito interno com o direito da UE (Acórdão n.º 371/91).»

Em especial, no Acórdão n.º 569/2016, o Tribunal Constitucional, retomando jurisprudência anterior (Acórdão n.º 371/91, em especial quanto ao contexto da introdução da alínea i) do n.º 1 do artigo 70.º da LTC) onde se considera firmado o entendimento de que «por questões de constitucionalidade, “*apenas se podem entender as de inconstitucionalidade direta, e já não as que só indireta ou consequentemente se podem colocar*”» afirma em seguida que «se a contrariedade de uma norma legislativa interna com uma convenção internacional, incluindo os tratados constitutivos da União Europeia, não pode relevar como questão de inconstitucionalidade para efeitos de fiscalização concreta pelo Tribunal Constitucional, *por maioria de razão* não reveste tal natureza a questão da contrariedade de norma constante de ato legislativo interno com norma de direito derivado da União Europeia (nesse sentido v., por exemplo, os Acórdãos n.ºs 326/98, 621/98, 93/2001, 164/2001 e 598/2004)» (cfr. II – Fundamentação, n.º 12 e, posteriormente, ainda o Acórdão n.º 103/2017, II – Fundamentação, 2.3.2).

**11.3** Pelo exposto, é de indeferir a pretensão dos recorrentes de colocação de uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça da União Europeia ao abrigo do disposto no artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

### **C) Do mérito**

**12.** Cumpre de seguida apreciar do mérito do recurso quanto às questões de inconstitucionalidade que podem ser conhecidas por este Tribunal, tal como elencadas *supra* em **A)**, **10**.

**C1) Questão identificada como questão A) relativa à inconstitucionalidade orgânica do n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de dezembro ao conferir a todas as expropriações relativas à execução do Programa Polis carácter urgente (e utilidade pública), por referência aos limites da Lei de Autorização Legislativa n.º 18/2000, de 10 de agosto**

**13.** A questão de inconstitucionalidade em causa foi já objeto de apreciação pelo **Acórdão n.º 137/2017**, tendo ali sido colocada em termos idênticos aos dos presentes autos.

O Acórdão citado assim ponderou (cfr. Acórdão n.º 137/2017, disponível *em* [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt), II – Fundamentação, 6.):

«6. Inconstitucionalidade orgânica do n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de dezembro.

Os recorrentes alegam que o n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de dezembro, padece de inconstitucionalidade orgânica, uma vez que a Lei n.º 18/2000, de 10 de agosto, não autorizou o Governo a atribuir, genérica e automaticamente, caráter urgente a todas as expropriações do Programa Polis, mas apenas a “aprovar regras que tornassem céleres e eficazes as expropriações” realizadas no âmbito desse programa; a atribuição, através do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de dezembro, de caráter urgente a todas as expropriações não corresponde a “criar regras”, mas antes à previsão de um instituto jurídico que contém ele próprio regras, podendo essas regras ser objeto de alteração para tornar mais célere e eficaz a expropriação; como aquela Lei assume que nem todas as expropriações têm caráter urgente e que o caráter urgente tem que ser atribuído, casuística, justificada e fundamentada, pela entidade expropriante, o decreto-lei autorizado, ao classificar ope legis e de forma automática as expropriações do Programa Polis como sendo todas urgentes, extravasa os limites da lei de autorização.

É sabido que a lei de autorização legislativa está condicionada a definir o objeto, o sentido, a extensão e a duração da autorização (artigo 165.º, n.º 2, da CRP) e que o decreto-lei autorizado que não respeite essa lei – mesmo não contendo matéria inovatória – é inconstitucional. O objeto consiste na enunciação da matéria sobre a qual a autorização vai incidir, podendo ser feita por mera remissão ou de forma indireta ou até implícita, quer por referência a atos legislativos preexistentes, quer por decorrência dos princípios e critérios diretivos aplicados a uma matéria genericamente enunciada ou a matérias conexas; o sentido da autorização legislativa está associado a uma exigência de princípios e critérios orientadores da ação do Governo e deverá permitir compreender a finalidade da concessão dos poderes delegados na perspetiva dinâmica da intenção das transformações a introduzir na ordem jurídica vigente; e a extensão da autorização refere-se a aspetos da disciplina jurídica daquelas matérias que vão ser objeto de modificação (Acórdãos n.º 414/96 e 125/15).

De modo que, tratando-se de matéria de competência legislativa reservada da Assembleia da República, só é lícito ao Governo legislar sobre ela nos precisos termos da autorização. A ultrapassagem dos limites da autorização, como acontece quando se legisla sobre matéria diferente ou para além da autorizada ou em sentido divergente do autorizado, constitui motivo de inconstitucionalidade do decreto-lei autorizado.

No caso vertente, as dúvidas de constitucionalidade suscitadas pelos recorrentes reportam-se mais precisamente ao sentido e extensão da autorização legislativa. Está em causa a amplitude da norma da alínea f) do artigo 2.º da Lei n.º 18/2000, que autoriza o Governo a:

«Estabelecer regras específicas para tornar célere e eficaz o processo das expropriações necessárias à realização das intervenções aprovadas e a aprovar no âmbito do Programa Polis, bem como regras específicas relativas ao reordenamento urbano daí resultante e à reinstalação e funcionamento de atividades localizadas nas zonas de intervenção respetivas, designadamente no que respeita à posse administrativa dos bens a expropriar cuja declaração de utilidade pública tenha caráter de urgência e à constituição da comissão arbitral por forma a garantir o respeito pelo calendário previsto para as intervenções».

Independentemente da questão de saber se o Governo precisava ou não de autorização legislativa para declarar, na forma de decreto-lei, a urgência da utilidade pública expropriativa e o caráter urgente do procedimento expropriativo (n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º em conjugação com o n.º 1 do artigo 15.º do CE), nenhum elemento ou critério de interpretação daquela alínea permite concluir que a autorização legislativa impede que a declaração de urgência seja feita pelo próprio legislador.

A Lei n.º 18/2000, no artigo 1.º, autoriza o Governo a criar um «*regime especial*» aplicável às zonas de intervenção do Programa Polis, e no artigo 2.º especifica as diretivas e princípios que devem orientar

esse regime. No que respeita ao processo expropriatório, o «*sentido e a extensão*» do regime especial deve incluir «*regras específicas*» que o tornem mais «*célere e eficaz*».

Ora, no âmbito do poder de criar regras específicas para tornar célere e eficaz o processo das expropriações, pode facilmente incluir-se a possibilidade do Governo conferir carácter urgente às expropriações, «*ex vi legis*», sem que isso comprometa o sentido da expressão textual. É que a exigência do procedimento expropriativo ser «especial», «célere» e «eficaz», tem subjacente a insuficiência, por razões de tempo, do procedimento ordinário ou normal para alcançar a utilidade pública expropriativa. Se os procedimentos previstos no Código das Expropriações fossem suficientes para realizar, no tempo previsto, as intervenções do Programa Polis, naturalmente que não havia justificação para se criar uma normatividade especial relativamente à normatividade geral constante daquele código.

A enunciação da natureza (especial) e finalidade (célere e eficaz) das regras procedimentais das expropriações realizadas nas zonas de intervenção do Programa Polis vincula o Governo a criar normas especiais em relação ao procedimento administrativo normal que permitam realizar rapidamente aquelas intervenções. Dentro da margem de liberdade que a autorização legislativa concede para conformar o procedimento expropriativo especial, o Governo tanto podia criar um regime autónomo dos já existentes como remeter para estes, com aditamento de especialidades que lhe conferisse maior celeridade e rapidez. A opção seguida nos artigos 6.º, n.ºs 3 a 5, 7.º, 8.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 314/2000 foi precisamente neste último sentido: por um lado, atribuiu-se carácter urgente aos processos de expropriação, o que implicou a remissão para as regras do CE relativas ao procedimento administrativo urgente (artigos 11.º, n.º 1, 15.º e 20.º, n.ºs 6 e 8); por outro, criaram-se algumas normas de simplificação quanto à instrução do procedimento, à constituição da comissão arbitral e ao modo de pagamento da indemnização. Considerando que a expropriação urgente está prevista no CE como um procedimento que permite realizar o interesse público específico prosseguido com a expropriação num lapso de tempo que não seria possível alcançar através do procedimento normal, a opção de remeter para esse modelo procedimental enquadra-se perfeitamente no parâmetro definido na primeira parte da alínea f) do n.º 2 da Lei n.º 18/2000.

Os recorrentes, lendo a segunda parte da norma da alínea f) do artigo 2.º da Lei de Autorização, no segmento em que admite que a «*declaração de utilidade pública tenha carácter de urgência*», sustentam que a norma tem implícita a existência de *expropriações não urgentes*. De modo que ao prescrever que todas as expropriações são urgentes, o decreto-lei autorizado afasta-se da lei de autorização, um vício que se traduz em inconstitucionalidade orgânica.

Este raciocínio assenta, porém, numa contradição: seria ilógico que o legislador delegasse no Governo a feitura de um regime procedimental especial, que permita realizar com rapidez e eficácia as intervenções do Programa Polis, e ao mesmo tempo admitisse a subsistência do procedimento expropriativo normal, cujas insuficiências pretende superar com a autorização legislativa. O que se lê na segunda parte da alínea f) daquele artigo 2.º é a exemplificação de duas “regras especiais” que o Governo pode inserir no regime especial que a primeira parte da alínea lhe autoriza a criar: uma relativa à *posse administrativa* e outra à constituição da *comissão arbitral*. A autorização para regular estes atos procedimentais tem em vista, como se prescreve na parte final daquela alínea, «*garantir o respeito pelo calendário previsto para as intervenções*». O fator tempo é, assim, o elemento caracterizador da existência de um regime especial derogatório do regime jurídico-regra. Como no procedimento expropriativo normal a posse administrativa só se transfere aquando da adjudicação da propriedade, por razões de tempo, autoriza-se o Governo a criar regras específicas que permitam antecipar e simplificar esse efeito.

A circunstância da autorização legislativa se referir à posse administrativa de bens «*cujas declaração de utilidade pública tenha carácter de urgência*» não exclui o poder que na primeira parte da alínea se delega no Governo para atribuir o carácter urgente aos procedimentos expropriativos dos bens necessários à realização do Programa Polis. Antes pelo contrário, sendo a urgência um elemento constitutivo da utilidade pública expropriativa, como enfatiza aquela expressão, a mesma urgência tem que ser exigida aos procedimentos expropriativos. Com efeito, a atribuição do carácter urgente ao procedimento expropriativo pressupõe que o interesse público específico a prosseguir com o ato ablativo – a execução do Programa Polis – tenha que ser alcançado com urgência. É por motivo de urgência temporal que se autoriza o Governo a abandonar o procedimento normal e a substituí-lo por

um procedimento especial que contemple regras sobre posse administrativa que sejam mais idóneas a obter aquela finalidade. A verdade é que, nesta parte, o Governo nem sequer exercitou o poder conferido pela lei de autorização legislativa, já que no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 314/2000 remeteu regulação da posse administrativa para os «termos do Código das Expropriações».

Não existe, portanto, qualquer desconformidade entre a norma do n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000 e o parâmetro definido na alínea f) do artigo 2.º da Lei n.º 18/2000.»

Também nos presentes autos os recorrentes formulam idêntica argumentação, pelo que a fundamentação constante daquele Acórdão se afigura transponível para os presentes autos, sendo igualmente de concluir no sentido de não julgar organicamente inconstitucional a norma do n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de dezembro.

**C2) Questão identificada como questão C) relativa à inconstitucionalidade material do n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de dezembro, ao dispensar as sociedades gestoras das intervenções no âmbito do Programa Polis e as entidades que emitem as Declarações de Utilidade Pública, de fundamentar, caso a caso, o carácter urgente de cada Declaração de Utilidade Pública (DUP), apreciando, em concreto, a adequação, a necessidade e a proporcionalidade da expropriação**

**14.** A questão de inconstitucionalidade em causa também foi já objeto de apreciação pelo **Acórdão n.º 137/2017**, em autos idênticos aos presentes, no qual se considerou (cfr. II – Fundamentação, 7.):

**«7. Inconstitucionalidade material dos n.ºs 3 e 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de dezembro.**

**7.1** Os recorrentes impugnam a constitucionalidade das normas extraídas dos n.ºs 3 e 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000, quando interpretadas no sentido de “*dispensarem as sociedades gestoras das intervenções no âmbito do Programa Polis e as entidades que emitem as Declarações de Utilidade Pública, de fundamentar, caso a caso, o carácter urgente de cada Declaração de Utilidade Pública (DUP), apreciando, em concreto, a adequação, a necessidade e a proporcionalidade da expropriação*”.

Alegam que a *declaração de urgência* tem que ser analisada e apreciada caso a caso, em função do momento e das circunstâncias da situação concreta, não podendo ser atribuída de forma abstrata, genérica e automática. A atribuição genérica e abstrata do carácter de urgência a todas as expropriações realizadas ao abrigo do Programa Polis seria, assim, *desproporcionada* e, como tal, violadora dos direitos e garantias dos expropriados, previstos nos artigos 62.º, n.º 2, 17.º, 18.º, 266.º e 268.º, n.º 3 da CRP.

O n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000 estatui o seguinte: «*As expropriações referidas no presente artigo é atribuído carácter urgente*». As expropriações a que a norma se refere têm por objeto os imóveis localizados nas zonas de intervenção legalmente delimitadas no âmbito da execução do Programa Polis, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2000, de 15 de maio, bem como os necessários ao reordenamento urbano, em execução de planos de urbanização e de pormenor aprovados para cada uma dessas zonas (artigo 6.º, n.º 1).

7.2. A alegação dos recorrentes continua a desconsiderar a função e natureza das normas constantes do Decreto-Lei n.º 314/2000.

Como referido a propósito da apreciação da inconstitucionalidade orgânica do n.º 3 do artigo 6.º desse diploma (v. *supra* o n.º 6), está em causa um *regime normativo especial* que, em atenção às finalidades prosseguidas no âmbito do Programa Polis, consagra regras próprias, nomeadamente quanto ao início do procedimento expropriatório e à atribuição da posse administrativa. Com efeito, o legislador, tendo em conta «a natureza das intervenções previstas» no citado Programa, entendeu que a «complexidade das situações a solucionar para uma rápida disponibilização dos terrenos justifica[va] plenamente a adoção de regras específicas no que se refere ao processo expropriatório» (cfr. o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 314/2000). O artigo 6.º do mencionado Decreto-Lei vem, justamente, estabelecer um «regime especial de expropriação», a que associa, por força do artigo 7.º, a atribuição imediata à entidade expropriante da posse administrativa dos bens a expropriar. Ou seja, o legislador optou por, em alternativa às diferentes soluções previstas no Código das Expropriações, consagrar uma *solução específica*, sem prejuízo de, para a conformação desta última, *remeter também* para regras desse Código relativamente ao procedimento expropriativo com carácter de urgência. Tal opção político-legislativa significa que as atuações da Administração em vista da expropriação dos terrenos necessários à concretização das intervenções decididas no âmbito do Programa Polis são regidas direta e imediatamente pelo Decreto-Lei n.º 314/2000, e não pelo Código das Expropriações. As regras deste apenas serão aplicáveis se, e na medida, em que tal tiver sido determinado por normas daquele diploma.

Consequentemente, não está em causa um conjunto de expropriações urgentes, tal como identificadas e definidas no Código das Expropriações. O legislador não caracterizou genericamente como urgentes, no sentido jurídico-administrativo, todas e cada uma das expropriações a realizar no âmbito do Programa Polis; diferentemente, o legislador definiu um regime procedimental simplificado, quer no tocante à declaração de utilidade pública, quer no respeitante à posse administrativa, que, no respetivo âmbito de aplicação, se *substitui* aos regimes homólogos consignados no Código das Expropriações. Deste modo, o que se pode discutir, do ponto de vista da constitucionalidade material, é, não a hipotética natureza normativa da urgência – enquanto pressuposto jurídico-administrativo – de expropriações, já que inexistente qualquer “expropriação urgente” no específico sentido que a esta expressão é dado no âmbito do Código das Expropriações; mas a adequação e equilíbrio do regime especial – e, por isso mesmo substitutivo daquele que se encontra previsto nesse Código – adotado em função das necessidades (inclusive de rapidez) do Programa Polis. E, para esse efeito, cumpre tomar como referência o artigo 62.º, n.º 2 da CRP para a regulamentação material e procedimental das expropriações e as vinculações jurídico-constitucionais das leis restritivas de direitos fundamentais, particularmente o *princípio da proporcionalidade*.

7.3. A atribuição de urgência às expropriações a realizar no quadro do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000 reporta-se à utilidade pública e ao procedimento expropriativo e conexas-se com a justificação material para o estabelecimento de um regime legal especial como aquele que é consagrado nesse diploma. Como tal, é fruto de uma *avaliação política*: o que legitima o afastamento do regime do Código das Expropriações e a adoção de regras específicas é o reconhecimento da necessidade de se alcançar rapidamente o fim de utilidade pública visado pela expropriação, ou seja, a concretização das intervenções a realizar no âmbito do Programa Polis. Reconhecida a urgência na satisfação de determinadas necessidades coletivas e constatada a insuficiência do procedimento normal, cria-se um procedimento especial que as permita realizar rapidamente. Ou seja, é a *urgência do fim* de interesse público que justifica a adoção de um procedimento expropriativo que o realize num tempo preciso e numa forma simplificada de atuação. Por isso mesmo, a urgência surge como elemento determinante e constitutivo da *utilidade pública* prevista no n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000, justificando a adoção de um procedimento jurídico especial.

Como referido, as especialidades procedimentais prendem-se não só com a simplificação prevista nos n.ºs 4 e 5 do artigo 6.º do citado Decreto-Lei como com a atribuição de posse administrativa às sociedades gestoras da execução dos projetos, enquanto entidades expropriantes, dos bens a expropriar

(v. o respetivo artigo 7.º). Para a efetivação de tal posse, remeteu o legislador para os «termos do Código das Expropriações» (v. *ibidem*).

7.4 No domínio das expropriações, a Constituição prescreve uma *reserva de lei*: a expropriação por utilidade pública «*só pode ser efetuada com base na lei*» (artigo 62.º, n.º 2). Significa isto que os aspetos essenciais da expropriação devem ser regulados por lei e não por decisão livre da Administração. Constituindo o direito de propriedade privada um direito, liberdade e garantia de natureza análoga (Acórdãos n.ºs 421/09 e 187/2001) e a expropriação um ato ablativo desse direito, a imposição constitucional daquela reserva «não é mais do que a aplicação geral de que as intervenções no âmbito de proteção dos direitos, liberdades e garantias só podem ser estabelecidas por lei (art. 18.º, n.º 2)» (Gomes Canotilho e Vital Moreira, *ob. cit.*, pág. 807).

*In casu* os recorrentes alegam, designadamente, que a norma do artigo 6.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 314/2000, ao estabelecer que as expropriações são urgentes, é inconstitucional por violação do *princípio da proporcionalidade*. Entendem que a ponderação genérica e abstrata do carácter urgente da expropriação não é o meio mais adequado, necessário e proporcional para avaliar a urgência, uma vez que o legislador não pode prever antecipadamente que a urgência ocorra em todos os casos, nem é possível atribuir carácter urgente à expropriação sem ponderar, caso a caso, os interesses em causa.

Ora, o ato de privação da propriedade apenas pode ser praticado com base em lei que regule a respetiva emissão, designadamente o procedimento expropriativo, os órgãos competentes para exercer esse poder e os bens suscetíveis de expropriação. Embora jurídico-constitucionalmente vinculado pelos parâmetros da legalidade, da utilidade pública e da justa indemnização – n.º 2 do artigo 62.º – e pelos requisitos das leis restritivas – n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º –, é reconhecido ao legislador um espaço relativamente amplo de liberdade na conformação da relação jurídica de expropriação. Dentro do quadro constitucional, o legislador pode ponderar, valorar e escolher livremente a regulação material e procedimental da expropriação. É nessa atividade de ponderação e valoração de bens que assume particular relevância o princípio da proporcionalidade consagrado no artigo 18.º, n.º 2. Exige-se que as medidas legislativas com base nas quais o direito de propriedade pode ser extinto por via de expropriação sejam adequadas, necessárias e proporcionais à prossecução da utilidade pública pretendida. É, pois, a esta luz que importa apreciar a legitimidade constitucional do regime expropriatório consagrado no Decreto-Lei n.º 314/2000.

7.5 Este diploma disciplina atuações administrativas no quadro de uma operação complexa de reordenamento urbano que o transcende e supera. A Resolução n.º 26/2000, de 15 de maio, aprovou o Programa Polis – *Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades* – nos termos propostos no Relatório Anexo, e da qual faz parte integrante, onde se definem os objetivos específicos, os princípios orientadores, as principais componentes, as linhas de intervenção, os projetos a financiar e o procedimento a seguir na execução do programa. A implementação desse programa está dependente da adoção de um conjunto de diplomas que consagrem os instrumentos de intervenção urbanística (plano estratégico, planos de urbanização, planos de pormenor), empresariais (constituição de sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos) e de protocolarização com os municípios.

A Lei n.º 18/2000 e o Decreto-Lei n.º 314/2000 constituem os diplomas que aprovam o *regime específico* para a realização de operações integradas de requalificação urbana nas zonas legalmente delimitadas de intervenção daquele Programa. A qualificação da expropriação como urgente – artigo 6.º, n.º 3, do Decreto-Lei – encontra *fundamento* na natureza das intervenções previstas nesse Programa. Com efeito, no ponto 7.6 do Relatório Anexo à Resolução refere-se que as intervenções programadas «*revestem um carácter inequivocamente urgente*»; e que o período de execução das intervenções está condicionado à vigência do «*Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006*». Portanto, a criação e lançamento do Programa Polis visou tirar partido das disponibilidades financeiras do III Quadro Comunitário de Apoio (IIIQCA), que o financia em cerca de 58% (ponto 5. do Relatório Anexo). Foi o interesse no financiamento comunitário que delimitou no tempo a realização do Programa, ao ponto da sociedade B., S.A – ter sido constituída pela Decreto-Lei n.º 186/2000, de 11 de agosto, com um prazo

de duração que não podia ser prolongado para além de *30 de junho de 2004* (artigo 3.º dos Estatutos aprovados por aquele Decreto-Lei).

Ora, o interesse público no financiamento comunitário é um fator condicionante do procedimento expropriativo dos imóveis necessários à realização das intervenções aprovadas no âmbito do Programa Polis. Num contexto de ações delimitadas no tempo, o legislador pode antever a necessidade de uma «rápida disponibilidade dos terrenos», como se refere no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 314/2000, que justifique plenamente a adoção de regras específicas no que se refere ao processo expropriatório. Sendo o financiamento do QCA III uma necessidade de relevo fundamental e prioritário na execução do Programa Polis, a atribuição de caráter urgente às expropriações que se venham a revelar necessárias e a atribuição de posse administrativa imediata (v., respetivamente, os artigos 6.º, n.º 3, e 7.º, ambos do Decreto-Lei n.º 314/2000) – num quadro normativo paralelo ao previsto no Código das Expropriações para o regime da expropriação urgente – não se afigura uma *solução legal* manifestamente inadequada, desnecessária ou desrazoável. Com efeito, a disponibilidade de apoio comunitário limitada a um certo período de tempo representa uma circunstância extraordinária suscetível de justificar um enquadramento normativo especial legitimador da prática de atos, jurídicos e materiais, à margem do procedimento expropriativo normal consagrado no Código das Expropriações.

As garantias procedimentais dos expropriados não são excessivamente afetadas, já que não está dispensada a prática de um ato administrativo que individualize os bens concretos a expropriar – valendo como declaração de utilidade pública – e contra o qual o expropriado dispõe de todas as garantias de defesa (cfr. o artigo 6.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 314/2000); e as expropriações em causa «conferem aos expropriados o direito de receber o pagamento contemporâneo de uma justa indemnização, de acordo com os critérios estabelecidos nos artigos 23.º a 32.º do Código das Expropriações» (*ibidem*, artigo 8.º, n.º 1), a qual também compensa a investidura antecipada na posse administrativa.

De onde se segue que o artigo 6.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 314/2000, de fevereiro de 2002, não viola o princípio da proporcionalidade, consagrado no n.º 2 do artigo 18.º da CRP.

Dada a similitude das questões colocadas – nos presentes autos e nos autos de processo n.º 220/2014 em que foi exarado o Acórdão agora transcrito – e tendo sido ponderados os mesmos parâmetros constitucionais, considera-se que a fundamentação constante do Acórdão n.º 137/2017 se afigura transponível para os presentes autos, sendo igualmente de concluir no sentido de não julgar materialmente inconstitucional a norma do n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de dezembro, com a dimensão sindicada.

**C3) Questão identificada como questão E) relativa à inconstitucionalidade material da norma extraída do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de dezembro e do artigo 11.º do Código das Expropriações (no sentido de que dispensa a obrigatoriedade de aquisição por via de direito privado)**

**15.** A última questão de constitucionalidade que constitui o objeto do presente recurso também foi já objeto de apreciação pelo **Acórdão n.º 137/2017**, em autos idênticos aos presentes autos, no qual se ponderou (cfr. II – Fundamentação, 8.):

**«8. Obrigatoriedade de aquisição por via do direito privado**

Os recorrentes impugnam o n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 3 de dezembro e do artigo 11.º do Código de Expropriações, interpretados no sentido de que a entidade expropriante pode dispensar a tentativa de aquisição do bem expropriado por via do direito privado, em procedimento expropriativo urgente.

Argumentam que na expropriação deve-se utilizar sempre o meio que menor dano cause ao particular, que é o recurso à via negocial pelo direito privado, e por isso, aquela interpretação normativa está em desconformidade com o princípio da proporcionalidade, vertido nos artigos 17.º, 62.º e 18.º, n.º 2 da CRP.

A decisão recorrida considerou que a solução legal constante do artigo 11.º, n.º 1 do CE (por lapso, refere o artigo 15.º) de dispensar o dever de efetuar a tentativa de aquisição por via do direito privado não fere as normas e princípios constitucionais mencionados pelos recorrentes, «pois a urgência justifica «ea ipsa» a supressão desse passo procedimental, aliás recuperável e factível em sede de expropriação amigável».

A interpretação normativa a que vem reportada a inconstitucionalidade é obtida através da conjugação do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000 com o artigo 11.º, n.º 1 do CE: o primeiro define as entidades competentes para iniciar e decidir o processo expropriatório e os elementos que devem instruir esse processo; o segundo, na ressalva final, dispensa a tentativa de aquisição dos bens por via do direito privado.

Ora, a norma que afasta diretamente a obrigatoriedade de aquisição por via do direito privado resulta da conjugação do n.º 3 do artigo 6.º - que atribui caráter urgente à expropriação - com o n.º 1 do artigo 11.º do CE - que dispensa a tentativa de aquisição por via do direito privado nas expropriações urgentes - e não da conjugação do n.º 4 daquele artigo com este último preceito. Apesar disso, pode aceitar-se que a interpretação normativa questionada também se extrai do n.º 4 do artigo 6.º, já que a tentativa prévia de aquisição por via do direito privado é um dos elementos de instrução do requerimento da declaração de utilidade pública que, fazendo parte do procedimento expropriativo normal (alínea b), n.º 1 do artigo 12.º do CE), foi afastado por aquele preceito. De modo que a inexigibilidade desse elemento só encontra justificação na norma do n.º 1 do artigo 11.º, que dispensa a tentativa prévia de aquisição por via do direito privado nas expropriações urgentes.

O princípio da proporcionalidade, na vertente de necessidade, aponta no sentido de que a expropriação só é possível como *ultima ratio*, devendo ser utilizada apenas quando não for possível atingir o mesmo resultado através de soluções menos gravosas para os proprietários. Gomes Canotilho e Vital Moreira referem a propósito que «o recurso à expropriação só deve ter lugar quando se gorar a aquisição por via negocial, que deve ser previamente explorada, salvo porventura em caso de urgência excepcional» (*Ob. cit.* pág. 807). De igual modo, reportando-se à expropriação acessória ao plano urbanístico, Alves Correia considera que a tentativa de obter por meios privados os bens necessários à realização do interesse pública é uma exigência do princípio da necessidade, na sua dimensão instrumental, o que «significa que a expropriação é encarada pelo nosso ordenamento jurídico com a *ultima ratio* ou, por outras palavras, a expropriação tem sempre um *caráter subsidiário* em relação aos instrumentos jurídico-privados de aquisição de bens» (*O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Almedina, pág. 487).

No procedimento expropriativo normal, a intervenção dos interessados ocorre em momento anterior à declaração de utilidade pública. A tentativa de aquisição por via do direito privado inicia-se com a notificação da resolução de requerer a declaração de utilidade pública, que deve ser acompanhada com a proposta de aquisição por via do direito privado (artigo 11.º, n.º 2 do CE); os interessados podem proceder à avaliação do imóvel através de um perito da sua escolha (artigo 11.º, n.º 5); a recusa ou falta de resposta no prazo fixado ou a falta de interesse na contraproposta apresentada confere, de imediato, à entidade expropriante a faculdade de apresentar um requerimento para a declaração de utilidade pública (artigo 11.º, n.º 6); o requerimento de utilidade pública deve ser instruído com todos os elementos relativos à fase da tentativa de aquisição por via do direito privado (artigo 12.º, alínea b) do n.º 1).

Independentemente do modo como se possa qualificar o procedimento de aquisição por via do direito privado – pré-procedimento expropriativo ou fase do procedimento expropriativo – ou da natureza da relação jurídica que o integra – privatística ou administrativa – esse procedimento integra um conjunto de atos e formalidades que dão corpo a uma dialética negocial que se pode prolongar por muito tempo. Com efeito, *avaliação* do perito do expropriante, a *notificação* aos interessados da *resolução de expropriar* e da *proposta de aquisição*, a *avaliação* do perito do expropriado, a *contraproposta*, a notificação da *falta de interesse* na contraproposta, etc. são atos e formalidades da fase negocial cuja morosidade pode comprometer a emissão, em tempo devido, da declaração de utilidade pública.

Ora, a lei dispensa a realização dessa fase negocial quando o fim de utilidade pública tem natureza urgente: a entidade interessada na expropriação notifica a resolução de expropriar aos interessados e remete à entidade competente o requerimento de utilidade pública (artigos 11.º, n.º 1 e 12.º, n.º 1 do CE). O que justifica a supressão dessa fase preliminar só pode ser a necessidade de satisfazer com rapidez o fim de utilidade pública declarado. Por razões de tempo, a lei prescinde da fase da tentativa de aquisição pelo direito privado, ganhando-se em tempo o que se perde em forma. Como dizem Feitas do Amaral e Maria Glória Garcia, cria-se «uma normatividade especial relativamente à normatividade geral, uma normatividade marcada pela simplificação de procedimentos ou pela preterição de regras gerais (*Ob. cit.* pág. 490).

A preterição da tentativa prévia de aquisição por via do direito privado nas expropriações urgentes não contraria o princípio da proporcionalidade, na vertente de necessidade. Se a existência dessa fase assenta na *dimensão instrumental* do princípio da necessidade (ou da indispensabilidade), que só consente a expropriação após esgotada a possibilidade de aquisição por via do direito privado, a justificação para a sua preterição também se encontra no princípio da proporcionalidade, mas agora na sua *dimensão temporal*. Como refere Alves Correia «(É) indispensável que o interesse público reclame a expropriação no *momento concreto* em que é emanado o ato de declaração de utilidade pública» (*ob. cit.* pág. 489). Se esse momento reclama urgência na satisfação da utilidade pública expropriativa, torna-se indispensável utilizar um procedimento simplificado (urgente) que permita realizar rapidamente aquela finalidade. Ora, não parece evidente que a preterição da tentativa prévia de aquisição por via do direito privado não seja uma medida indispensável à realização urgente da expropriação. Para desformalizar o procedimento por motivos de urgência não é manifestamente desadequado ou desnecessário prescindir da fase preliminar cuja duração pode pôr em causa a satisfação imediata utilidade pública expropriativa.

As garantias materiais e procedimentais dos expropriados não são excessivamente afetadas com a preterição da fase inicial de negociação através de meios contratuais jus-privatísticos. Estando verificados os pressupostos da utilidade pública expropriativa, muitas vezes expressos em planos de ordenamento do território, a liberdade que aquela fase proporciona aos interessados já está muito condicionada pela ameaça do exercício do poder expropriatório. Como refere José Vieira Fonseca, «(A) autonomia da vontade dos expropriados na pretensão de um valor de mercado indemnizatório é aqui reduzida a limites mínimos» (*Principais Linhas Inovadoras do Código das Expropriações de 1999*, in, Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, n.ºs 11/12, pág. 136). Por outro lado, após a declaração de utilidade pública, existe uma fase de *expropriação amigável* (artigos 33.º a 37.º do CE) que proporciona algum grau de autonomia às partes na obtenção do acordo indemnizatório, não obstante as exigências jus-administrativas que a envolvem.

Havendo necessidade, por razões de urgência temporal, de simplificar o procedimento expropriativo, o legislador optou por sacrificar a fase negocial preliminar, sem inviabilizar ulterior negociação da indemnização. É uma opção defensável, entre outras possíveis, que não contraria o princípio da proporcionalidade sob a forma de necessidade temporal, o parâmetro com que devem ser confrontadas e controladas as medidas de urgência.

No caso, a urgência expropriativa tem uma carga valorativa superior ao interesse dos potenciais expropriados em negociarem a justa indemnização em fase anterior à declaração de utilidade pública, pois a negociação pode ainda ocorrer na fase de expropriação amigável.

De modo que a norma extraída do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de dezembro, em conjugação com o n.º 1 do artigo 11.º do Código de Expropriações, interpretada no sentido de ser dispensada tentativa de aquisição do bem expropriado por via do direito privado, não enferma da inconstitucionalidade que os recorrentes lhe apontam.»

Dada a similitude das questões colocadas e das razões jurídico-constitucionais apreciadas no Acórdão citado, pode a fundamentação constante daquele Acórdão ser aplicada à questão colocada no presente recurso, sendo igualmente de concluir no sentido de não julgar materialmente inconstitucional a norma extraída do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de dezembro, em conjugação com o n.º 1 do artigo 11.º do Código das Expropriações, interpretada no sentido de ser dispensada tentativa de aquisição do bem expropriado por via do direito privado.

### III – Decisão

16. Pelo exposto, decide-se:

a) Não tomar conhecimento do objeto do recurso quanto ao n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/200, de 2 de dezembro, interpretado no sentido de que as expropriações dos imóveis e direitos a eles relativos localizados nas zonas de intervenção do Programa Polis têm sempre, independentemente de ponderação, em cada caso, dos interesses em causa, carácter urgente (questão enunciada em II do requerimento de interposição de recurso como **questão B**));

b) Não tomar conhecimento do objeto do recurso quanto ao n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de dezembro, interpretado no sentido de dispensar as sociedades gestoras das intervenções no âmbito do Programa Polis e as entidades que emitem as Declarações de Utilidade Pública de fundamentar, caso a caso, o carácter urgente de cada declaração, apreciando, em concreto, a adequação, a necessidade e a proporcionalidade da expropriação do direito de propriedade (questão parcial enunciada em II do requerimento de interposição de recurso como **questão C**));

c) Não tomar conhecimento do objeto do recurso quanto ao artigo 7.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 186/2000, de 11 de agosto, interpretado no sentido de que, existindo instrumento de gestão territorial (Plano de Pormenor) válido e eficaz, cabe ao Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território e não à Assembleia Municipal a emissão da declaração de utilidade pública, bem como quanto ao n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de dezembro, interpretado no mesmo sentido (questão enunciada em II do requerimento de interposição de recurso como **questão D**));

d) Não tomar conhecimento do objeto do recurso quanto à alínea f) do artigo 2.º da Lei n.º 18/2000, de 10 de agosto, interpretada no sentido de que esta confere autorização ao Governo para atribuir às sociedades gestoras da execução do Programa Pólis poderes para requererem a renovação da

declaração de utilidade pública e poderes expropriativos para além dos anos de 2004/2006 (questão enunciada em II do requerimento de interposição de recurso como **questão F**));

e) Não julgar organicamente inconstitucional o n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de dezembro (questão enunciada em II do requerimento de interposição de recurso como **questão A**));

f) Não julgar inconstitucional o n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de dezembro, interpretado no sentido de dispensar as sociedades gestoras das intervenções no âmbito do Programa Polis e as entidades que emitem as declarações de utilidade pública de fundamentar, caso a caso, o carácter urgente de cada declaração, apreciando, em concreto, a adequação, a necessidade e a proporcionalidade da expropriação do direito de propriedade (questão enunciada em II do requerimento de interposição de recurso como **questão C**), na parte em que da mesma se conhece);

g) Não julgar inconstitucional o n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de dezembro em conjugação com o artigo 11.º do Código das Expropriações, interpretados no sentido de que a entidade expropriante pode dispensar, em procedimento expropriativo urgente, a tentativa de aquisição do bem expropriado por via do direito privado (questão enunciada em II do requerimento de interposição de recurso como **questão E**));

e, em consequência,

h) Negar provimento ao recurso.

Custas pelos recorrentes, fixando-se a taxa de justiça em 25 (vinte e cinco) unidades de conta, nos termos dos artigos 84.º, n.º 2, da LTC e dos artigos 2.º e 6.º, n.º 1, e ponderados os critérios previstos no n.º 1 do artigo 9.º, todos do Decreto-Lei n.º 303/98, de 7 de outubro.

Lisboa, 13 de dezembro de 2017 - *Maria José Rangel de Mesquita - Joana Fernandes Costa - Maria Clara Sottomayor - Gonçalo Almeida Ribeiro - João Pedro Caupers*