

Expropriações

por Carlos Zeferino Pinto Coelho

Presidente do Conselho Superior

Da necessidade de adaptar as cidades e em geral os centros de população, bem como as vias de comunicação, às modernas condições de vida e ao desenvolvimento do trânsito, tem resultado serem frequentes as expropriações.

Há, porém, que considerar, nesta matéria, em primeiro lugar, que se não deve exagerar essa necessidade de expropriar.

As expropriações só podem ser feitas quando o exija o interesse público.

É o que dizem o § 1.º do art. 49 da Constituição e o art. 13 do Est. do Trab. Nac. (dec.-lei 23.048, de 23-9-1933, redacção do dec.-lei 24.424, de 27-8-1934).

O art. 1 da lei 2.030, de 22-6-1948, actualmente reguladora da matéria, diz «por causa de utilidade pública prevista na lei».

Mas a noção deste interesse, desta utilidade, não pode ser ampliada à mercê dos caprichos ou das fantasias dos dirigentes, quer do Estado, quer das autarquias locais.

Não se deve ampliar a noção de interesse público, de utilidade pública.

É de notar, a este respeito, que o n. 4.º do art. 2 da lei de 26-7-1912 chegou a considerar de utilidade pública, e urgente, as expropriações necessárias para casinos e campos desportivos quando necessariamente anexos de qualquer exploração de águas mínero-medicinais.

Isto, como se a exploração destas águas não dependesse essencialmente da sua boa qualidade e como se o uso delas por quem tivesse necessidade de as tomar não pudesse fazer-se sem casinos e campos de jogos.

O art. 24 do decreto de 3-12-1927 chegou ao extremo de dar direito de expropriação às sociedades a quem fosse adjudicado o exclusivo do jogo em cada zona.

Não vemos, na verdade, como possam justificar-se com o interesse público, e sobretudo com a moral, expropriações que tenham por fim explorar o vício do jogo.

Mas não são apenas os casos em que é permitido expropriar que têm de ser cuidadosamente limitados.

É também a forma de, mesmo quando realmente existam tais necessidades, restringir estas ao mínimo indispensável.

Recorda-nos ouvir contar que especialistas incumbidos de estudar um plano de urbanização tiveram o cuidado de orientar esse trabalho de forma a evitar o mais possível as expropriações, observando que para cortar em linha recta não era preciso ser urbanista.

Há sempre que ter presente que a expropriação, afectando o direito originário de propriedade, só excepcionalmente é permitida.

Mas há-de parecer que desta excepção se tem abusado a ponto de tornar a expropriação um caso normal.

Basta, com efeito, folhear o livro *Expropriações por utilidade pública* do dr. José Pinto Loureiro, para ver o número de casos em que sucessivos diplomas autorizam expropriações.

Quando, porém, destas se não possa, realmente, prescindir, é absolutamente indispensável que se dê àqueles que têm de as sofrer as maiores garantias de discutir perante os tribunais qual deva ser a justa indemnização que, nos termos dos arts. 1 e 10 da lei 2.030, de 22-6-1948, têm direito a receber.

Embora hoje o possam fazer usando de recursos, se não em termos completamente normais, ao menos com certa amplitude, casos houve anteriormente em que esta indemnização nem sequer era fixada pelos tribunais.

Isto sucedeu com o decreto-lei 24.625, de 1-11-1934, completado pelo 27.101, de 16-10-1936, ambos relativos ao parque florestal de Monsanto, onde se dispôs que as indemnizações pelas expropriações destinadas a este fim fossem fixadas por arbitragem, sem recurso aos tribunais.

O mesmo sistema foi seguido pelo decreto-lei 28.797, de 1-7-1938, relativo aos melhoramentos comemorativos dos Centenários, em cujo relatório se alude à experiência feita com o anterior decreto-lei 24.625.

Estes diplomas foram por nós criticados em artigo publicado na revista *O Direito*, ano 67, relativo a Dezembro de 1935, p. 298.

Também ao afastamento da intervenção dos tribunais em casos de expropriação nos referimos em duas conferências que fizemos na Ordem dos Advogados em 3 e 10-2-1938 e que vieram publicadas em *O Direito*, ano 70, p. 34 e 66.

O assunto *Expropriações* foi também versado por nós na mencionada revista, ano 80, relativo a Outubro-Dezembro 1948, p. 299.

O decreto 37.758, de 22-2-1950, que regulou a parte relativa a expropriações da lei 2.030, de 22-6-1948, dispunha no § 2.º do art. 31 que da decisão do juiz de primeira instância não havia recurso.

Foi só mais tarde que a lei 2.063, de 3-6-1953, facultou este recurso, mas, ainda assim, sem efeito suspensivo.

Mas não é só a restringir ao mínimo indispensável as expropriações que a autoridade pública e as autarquias locais devem atender.

Nunca devem esquecer que a razão de ser da sua existência consiste precisamente na sua função de suprir a incapacidade dos indivíduos e das famílias para, por seus próprios meios, atingirem os seus fins, protegê-los e garantirem o livre exercício de seus direitos.

Em todas as circunstâncias, e nomeadamente nesta matéria de expropriações, em que têm de, em seu proveito, afectar os legítimos direitos individuais, não podem assumir a posição de adversários ou inimigos das pessoas que têm de sofrer a expropriação.

Escrevemos isto em alegação recente num processo de expropriação e acrescentámos o seguinte:

«Os municípios eram o esteio do povo, o meio de ele pugnar pelos seus direitos.

A protecção do povo é fundamentalmente a razão de ser da existência do Estado e dessas autarquias.

Tais instituições são mais que colaboradoras dos indivíduos, são *protectoras*, auxiliam a fazer o que os indivíduos e as famílias não podem conseguir por si sós.»

O colectivismo materialista que, por assim dizer, anda na atmosfera, como reacção do imoderado individualismo em tempos passados, torna, infelizmente, necessário recordar estes princípios.

À entidade que pede a expropriação não é, pois, lícito comportar-se como inimiga, adversária dos demandados, pretendendo expoliá-los do seu direito de propriedade, que é sagrado.

Este direito é conferido pela própria natureza da pessoa humana e é expressamente reconhecido pela Constituição Política da Nação Portuguesa.

Se, pois, as necessidades da comunidade obrigam quem pede a expropriação a privar os demandados de certos bens, incumbê-lhe, *como dever indeclinável*, cuidar de pôr em seu lugar outros bens de valor rigorosamente equivalente àquele de que os privou.

Essa entidade, em vez de se colocar como *adversária* ou *inimiga* dos que têm de sofrer a expropriação, deve, antes, ser sua *colaboradora* na investigação de um valor igual àquele de que os privou.

Estes princípios são tanto mais de observar quanto é certo que o direito de expropriação constitui uma excepção ao direito de propriedade reconhecido no n. 15 do art. 8 da Constituição e aparece como faculdade excepcional na segunda parte do § 1.º do art. 49 do mesmo diploma.

É triste sinal dos tempos ser necessário recordar estes princípios a instituições que deviam ser as primeiras, não só a tê-los bem presentes, mas a defendê-los com ardor.

Isto não quer dizer, é claro, que os que têm necessidade de expropriar não tenham o direito de coibir os excessos dos que têm de ser expropriados.

É natural a reacção destes últimos perante a exigência do expropriante.

Mas nem este deve procurar lesar o que sofre a expropriação, o que equivaleria a converter esta em confisco parcial, nem o expropriado pode igualmente transformar a expropriação em causa de enriquecimento.

Escandaliza, porém, ver em numerosos processos de expropriação, se não em quase todos, a enorme distância entre o montante das indemnizações oferecidas aos expropriados e aquelas que os tribunais vêm a fixar.

Chega-se a sustentar como aceitável determinar o valor desta indemnização pela capitalização de rendas sujeitas às restrições das leis do inquilinato.

Como se lê a p. 436 do n. 90 do *Boletim do Ministério da Justiça*, no acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 20-10-1959, publicado desde p. 453:

«A lei — art. 10 da lei 2.030 — manda arbitrar a indemnização, nestes casos, com base no valor real, o valor correspondente à utilidade que perde o dono da coisa expropriada.

O que interessa, pois, é saber o valor da utilidade que os prédios estavam produzindo aos expropriados, ou eram susceptíveis de produzir. É desse valor que eles foram despojados pela expropriação.»

Isto não quer dizer que concordemos com a conclusão do acórdão, visto que calcula a indemnização atendendo ao rendimento que os prédios podiam produzir depois de certas obras e deduz deste presumível rendimento 20 % para despesas de conservação, contribuições e seguro.

Mas, em primeiro lugar, não é só ao rendimento que deve atender-se.

A utilidade que, nos termos do próprio acórdão, a coisa expropriada era susceptível de produzir ao expropriado não depende apenas do rendimento.

Há que ter em conta outros elementos, como sejam o valor do terreno, a cotação das vendas desses terrenos e de prédios nesse tempo e local.

Mas é, nomeadamente, inadmissível deduzir na avaliação do rendimento o cálculo dos encargos.

A própria lei de 26-7-1912, no § 6.º do art. 16, dispunha que do rendimento não deviam deduzir-se encargos de qualquer natureza.

E, com efeito, se o que é justo é que a indemnização habilite o expropriado a adquirir um prédio de valor igual ao daquele que é expropriado, é do rendimento desse prédio que ele tem de deduzir esses encargos.

Entregar-lhe uma quantia donde já sejam abatidos esses encargos equivale a deduzi-los duas vezes.

Suponhamos, por exemplo, que o prédio é avaliado, sem dedução de encargos, em 300 contos.

Se forem deduzidos desta quantia 20 %, ou sejam 60 contos, para encargos, entregam-se ao expropriado apenas 240 contos.

Mas este já não pode com esta quantia construir um prédio que valha 300 contos sem encargos.

Só pode gastar esses 240 contos nessa obra.

E é desses 240 contos que tem de deduzir os encargos desse novo prédio.

Isto demonstra que não só se não põe no lugar do prédio expropriado outro de valor igual, mas que os encargos vêm a ser deduzidos duas vezes.

São-no na origem, quando, em vez de se entregarem ao expropriado 300 contos, se lhe entregam apenas 240 contos.

E são-no depois, quando se considere que é com esses 240 contos que ele tem de suportar os encargos do novo prédio em que despende essa quantia.

A avaliação para o efeito de expropriação não se faz para que um comprador saiba o que é prudente dar por ele como preço.

Adverta-se que, neste caso, o comprador *recebe o prédio*.

Isto é, recebe uma cousa de valor igual ao preço que paga e mais o valor dos encargos que deduziu ao calcular o preço.

No caso de expropriação tem de se repor no património do expropriado uma cousa de valor igual àquele de que este é privado, ou seja uma cousa com a qual o expropriado possa ocorrer aos encargos que lhe foram indevidamente deduzidos no cálculo do valor a entregar.

O acórdão acima referido, deduzindo os encargos no cálculo que fez, não obedeceu ao princípio que ele próprio estabeleceu, e bem, de que se deve repor no património do expropriado um valor correspondente à utilidade que perde o dono da cousa expropriada.

Em harmonia com esses princípios tem o património do expropriado de ser reintegrado num valor com o qual este possa pagar os encargos que o acórdão deduziu ao calcular a indemnização a entregar-lhe.

É certo que pode argumentar-se que, se o expropriado quiser comprar novo prédio com a quantia recebida, também ele calculará os encargos para os deduzir no preço que oferecer.

Mas a função do expropriante não consiste como que em tutelar o expropriado na aplicação do que recebe de indemnização.

Tem de pôr no lugar da cousa expropriada outra que tenha o mesmo valor.

E este valor é o valor integral.

Não é o valor menos os encargos.