

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ACÓRDÃO N.º 341/86 DE 10 DE DEZEMBRO

EXPROPRIAÇÕES — VALOR DOS TERRENOS  
SITUADOS FORA DOS AGLOMERADOS URBANOS

*A norma do artigo 30.º, n.º 1 do Código das Expropriações, é inconstitucional por violação das disposições conjugadas dos artigos 62.º n.º 2, e 13.º da Constituição.*

Acordam no Tribunal Constitucional:

### I — A questão

1 — ... e ..., nos autos de expropriação litigiosa urgente contra ambos instaurada pela Direcção-Geral das Construções Escolares, interpuseram recurso para o Tribunal da Relação do Porto da sentença proferida no 1.º Juízo do Tribunal Judicial da Comarca de ... que, julgando improcedente o recurso interposto da decisão arbitral, manteve por inteiro o montante indemnizatório ali fixado.

Além do mais, aduziram nas respectivas alegações, ser violadora da Constituição a norma do artigo 30.º n.º 1, do Código das Expropriações, em consequência da qual os terrenos situados nas zonas diferenciadas do aglomerado urbano são avaliadas em função do seu rendimento, como prédios rústicos, e não já do seu valor real e corrente.

2 — Por Acórdão de 20 de Março de 1984, a Relação do Porto, confirmou a sentença recorrida, atendo-se, entre outros, aos seguintes desenvolvimentos argumentativos:

«O que é a indemnização justa?

Não fornece a Constituição, para tanto, um critério concreto, por que se pudesse orientar o legislador ordinário, ou o intérprete.

Parece fora de dúvida que a nossa Constituição não dá abrigo ao princípio do «laissez faire, laissez passer».

E o 'valor real' a que se refere o art.º 27.º do Código das Expropriações não pode, assim, corresponder integralmente ao valor que resulta da livre (desenfreada) concorrência que neste momento se verifica, sobretudo em relação a terrenos para construção».

E também:

«Os terrenos que, como o da parcela em causa, se situem em zona diferenciada de aglomerado urbano, terão de ser avaliados sem atenção ao facto de lhes poder ser atribuído outro destino (art. 30.º do mesmo Diploma).

A justiça legal é esta.

E cremos que não há nisto qualquer 'atrito' com as normas da Constituição.

Desde que esta, como se disse, não adiantou qualquer critério que não seja o que resulta dos seus próprios fundamentos, cabia ao legislador ordinário, dentro de tais parâmetros, criar regras adrede, como aliás fez».

Finalmente:

«De acordo com este pensamento, não nos repugna, portanto, aceitar que 'o valor real' não é necessariamente o que resulta da livre concorrência, porque não é este o único critério de fixação e a Constituição rege-se por princípios menos arbitrários e mais sãos».

3 — Inconformados com o assim decidido, vieram os expropriados, ao abrigo do disposto no artigo 70.º, n.º 1. alínea b), da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, interpor recurso daquele Acórdão para o Tribunal Constitucional.

Nas alegações produzidas sustentou-se, no essencial, o seguinte quadro de conclusões:

— A Constituição determina que os expropriados recebam uma justa indemnização;

— Pagar uma justa indemnização é indemnizar os expropriados em conformidade com o valor dos seus bens;

— O valor justo dos bens é o seu valor real e corrente;

— A fixação de indemnização pelo recurso a critério diverso do «valor real», viola o preceito constitucional que manda pagar uma justa indemnização;

— O artigo 30.º do Código das Expropriações é, assim, violador do artigo 62.º da Constituição, por estabelecer um critério de avaliação que conduz ao pagamento de indemnização injusta.

4 — Em contra-alegação, o Ex.<sup>mo</sup> Procurador-Geral da República Adjunto sustentou que não enferma de inconstitucionalidade material a disposição de lei ordinária que, versando sobre a indemnização devida ao expropriado, não lhe nega essa mesma indemnização, embora introduzindo critérios de rectificação, nomeadamente para impedir a sobrevalorização de terrenos, que o julgador tem de acatar.

Os autos foram objecto de segunda distribuição com a consequente mudança de Relator.

Passados os vistos legais cabe agora apreciar e decidir.

## II — A fundamentação

1 — Como bem resulta do que vem de se expor a propósito de enquadramento da questão, o seu *punctum saliens* reside na exacta apreensão do conceito de «justa indemnização» utilizado no artigo 62.º da Constituição.

Este normativo, reza do modo seguinte:

«1 — A todos é garantido o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte, nos termos da Constituição.

2 — A requisição e a expropriação por utilidade pública só podem ser efectuadas com base na lei e, fora dos casos previstos na Constituição, mediante justa indemnização».

Por seu turno, o Código das Expropriações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 845/76. de 11 de Dezembro, a propósito da indemnização devida pelo acto expropriatório, dispõe assim no seu artigo 27.º:

«1 — A expropriação por utilidade pública de quaisquer bens ou direitos confere ao expropriado o direito a receber uma justa indemnização.

2 — A indemnização será fixada com base no valor real dos bens expropriados e calculada em relação à propriedade perfeita, saindo deste valor o que deva corresponder a quaisquer ónus ou encargos, salvo no que se refere à caducidade do arrendamento nos termos do artigo 36.º».

E a seguir, no artigo 28.º, n.º 1:

«A justa indemnização não visa compensar o benefício alcançado pelo expropriante, mas ressarcir o prejuízo que para o expropriado advém da expropriação. O prejuízo do expropriado mede-se pelo valor real e corrente dos bens expropriados, e não pelas despesas que haja de suportar para obter a substituição da coisa expropriada por outra equivalente».

E em continuidade, prescreve no seu artigo 30.º, n.º 1:

«1 — Para efeitos de expropriação, o valor dos terrenos situados fora dos aglomerados urbanos será calculados em função dos rendimentos efectivo e possível dos mesmos, atendendo exclusivamente ao seu destino como prédio rústico e ao seu estado no momento da expropriação, devendo tomar-se em conta, porém, a natureza do terreno e do subsolo, a sua configuração e as suas condições de acesso, as culturas predominantes e o clima da região, os frutos pendentes e outras circunstâncias objectivas, susceptíveis de influírem no seu valor, desde que respeitem unicamente àquele destino».

A compreensão deste normativo ilumina-se, por remissão expressa ao artigo 131.º do Código das Expropriações, através do artigo 62.º do Decreto-Lei n.º 794/76. de 5 de Novembro (Lei dos Solos), no qual se dispõe:

«1 — Para efeitos deste diploma, entende-se por aglomerado urbano o núcleo de edificações autorizadas e respectiva área envolvente, possuindo vias públicas pavimentadas e que seja servido por rede de abastecimento domiciliário de água e drenagem de esgoto, sendo o perímetro definido pelos pontos distanciados 50 m. das vias públicas onde terminam aquelas infra-estruturas urbanísticas.

2 — Para efeitos deste diploma, entende-se por zona diferenciada do aglomerado urbano o conjunto de edificações autorizadas e terrenos contíguos marginados por vias públicas urbanas pavimentadas que não disponham de todas as infra-estruturas urbanísticas do aglomerado».

Este quadro normativo emoldura o objecto do presente recurso que, em síntese breve, se pode circunscrever à eventual desconformidade constitucional da norma do artigo 30.º, n.º 1, do Código das Expropriações, definidora dos critérios de valoração de terrenos situados fora de aglomerados urbanos, por colisão com o preceituado nos artigos 13.º e 62.º da Constituição.

2 — A expropriação constitui uma das figuras de desapropriação e transferência forçada do direito de propriedade, por acto da autoridade pública, previstas na Constituição (cfr. artigos 65.º, n.º 4 e 82.º).

A interferência dos poderes públicos num direito de valor patrimonial do expropriado acarreta para este um prejuízo que o coloca em situação de desigualdade perante os demais cidadãos, visando a indemnização compensar o sacrifício pessoal assim imposto e garantindo a observância do princípio da igualdade violado com a privação do respectivo direito. Pode dizer-se que a indemnização se apresenta como uma reconstituição, em termos de valor, da posição de proprietário que o expropriado detinha.

Desta característica fundamental, isto é, que a indemnização constitui uma *compensação de um prejuízo*, deriva uma consequência importante do seu regime jurídico: a de que, no seu cálculo, não podem ser tomados em consideração os benefícios alcançados pelo expropriante, mas tão-só os danos suportados pelo expropriado. Este princípio, consagrado entre nós no transcrito artigo 28.º/1, do Código das Expropriações, apresenta-se como resultado natural do interesse público que se pretende realizar através da expropriação, e assume-se como corolário de uma correcta ponderação entre o interesse público e o interesse do expropriado, que reclama a indemnização integral do prejuízo suportado e impõe que a indemnização não vá além do respectivo prejuízo.

Mas se o direito de propriedade, em caso de expropriação, se transforma, de algum modo, no direito ao respectivo valor, o certo é que, determinando embora a Constituição que a indemnização há-de ser justa, não estabeleceu qualquer critério indemnizatório (valor venal, valor real, valor de mercado, etc.) de aplicação directa e objectiva.

Todavia, desde logo resulta seguro, que os critérios definidos na lei têm de respeitar os princípios materiais da Constituição (igualdade, proporcionalidade) não podendo conduzir a indemnizações irrisórias ou manifestamente desproporcionadas à perda do bem expropriado (cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição de República Portuguesa Anotada*, 2.º edição, 1.º volume, pág. 331 e sgts.).

Mas neste enquadramento constitucional, quando é que pode afirmar-se haver sido o dano patrimonial, suportado pelo expropriado, ressarcido de uma forma integral e justa?

Vai intentar-se, de seguida, responder à questão assim formulada.

3 — É geralmente reconhecido que o dano suportado pelo expropriado deverá ser ressarcido de forma *justa e adequada*, em termos de a indemnização representar, dentro dos diversos e complexos condicionalismos, real ou potencialmente existentes neste domínio, uma recomposição patrimonial tão completa quanto possível.

Todavia, a eleição de um critério rigoroso e objectivo susceptível de, em todas as situações concretas, funcionar como padrão de medida, e definir naqueles exactos termos o que seja uma justa indemnização, há-de reconhecer-se, não é coisa isenta de algumas dificuldades.

Fernando Alves Correia, *As garantias do particular na expropriação por utilidade pública*, Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, suplemento XXIII, págs. 315 e sgts., teve ensejo, a propósito desta matéria de sustentar o que segue:

«(...) o dano patrimonial suportado pelo expropriado é resarcido, de uma forma integral e justa, se a indemnização corresponder ao valor comum do bem expropriado, ou, por outras palavras, ao respectivo valor de mercado ou, ainda, ao seu valor de compra e venda».

E logo a seguir acrescenta:

«Este critério de ‘valor venal’ ou do ‘justo preço’, isto é, a quantia que teria sido paga pelo bem expropriado se tivesse sido objecto de um livre contrato de compra e venda, é seguido pela quase generalidade dos ordenamentos jurídicos».

Com efeito, em Espanha, para além de a Constituição de 1978 preceituar, no artigo 33.º, n.º 3, que «ninguém poderá ser privado dos seus bens e direitos a não ser por causa justificada de utilidade pública ou interesse social, mediante a correspondente indemnização e em conformidade com o disposto nas leis», já a lei ordinária fixava o valor de mercado como critérios da fixação indemnizatória (cfr. Garcia de Enterría. *Los Principios de la Nueva Ley de Expropiación Forzosa*. Madrid, 1956, págs. 120 e 121).

Em França, o princípio tradicional (Declaração de Direitos de 1789 e artigo 545.º do Código Civil) impõe que a indemnização seja justa e prévia, adoptando-se o critério segundo o qual a indemnização deve cobrir integralmente o «*prejuízo directo, material e certo causado pelo expropriante*» (cfr. André de Laubadère, *Traité de Droit Administratif*, vol. II, 6.ª edição, Paris, 1975, págs. 246).

Na Itália, onde o terceiro trecho do artigo 42.º da Constituição de 1947 prescreve que «a propriedade privada pode ser, nos casos previstos na lei e mediante indemnização, expropriada por motivos de interesse geral», o entendimento prevalecente aponta no sentido de que a indemnização devida por expropriação deve corresponder ao valor venal do direito patrimonial expropriado.

Assim, desde logo, no plano jurisprudencial podem confrontar-se as sentenças do Tribunal Constitucional de 18 de Junho de 1963 e 30 de Janeiro de 1980, *Girurispudenza Costituzionale*, 1963, págs. 741 e sgts. e 1980, págs. 21 e sgts.. Na doutrina, Giancallo Rolla, *La misura dell'indemnitá di espropriazione nel quadro del sistema costituzionale italiano*. Milão, 1973, págs. 139 e sgts.. Mariano Bon Valsassin, «Vincoli Espropriativi e diritto all'indemnizo», *Studi in memoria di Carlo Esposito* vol. IV, 2167 e sgts., e Domenico Sorace, *Espropriazione della proprietá e misura dell'indemnizzo*, primeira parte, Milão, 1974, págs. 339 sgts..Este último trabalho inclui um apêndice relativo aos trabalhos preparatórios do artigo 42.º da Constituição onde, além do mais, detalhadamente foi tratado o problema da «justa» indemnização.

Também na R.F.A. a doutrina e a jurisprudência se têm debatido com o problema de saber se a indemnização deve consistir sempre numa compensação total do sacrifício patrimonial imposto ao expropriado ou se, em alguns casos, pode ficar aquém do valor de mercado.

A fórmula vaga e carecida de substância utilizada pelo artigo 14.º, n.º 3, da Contituição de Bona, ao referir que a indemnização é determinada de acordo com a justa ponderação do interesse público e do interesse do expropriado (*unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen*) parece admitir a possibilidade de a indemnização ser fixada em montante inferior ao valor de mercado do bem expropriado, se a tanto conduzir a justa ponderação dos interesses em causa.

No entanto, a jurisprudência do Tribunal Constitucional (*Bundesverfassungsgericht*) dissipou essas dúvidas, no sentido de o *valor de mercado* constituir a base da indemnização e só em casos excepcionais e dentro de apertados limites poder existir desvio daquele valor.

Parece poder dizer-se, na sequência do exposto, que, no plano destes ordenamentos, é a indemnização correspondente ao valor de mercado que coloca *teoricamente* o expropriado na situação de poder voltar a integrar o seu património com coisa de igual espécie e qualidade, com objecto de valor equivalente.

4 — A Comissão Constitucional foi confrontada com esta temática no Parecer n.º 4/80 (Cfr. *Pareceres da Comissão Constitucional*, 11.º vol. págs. 107 e sgts.) a propósito da eventual inconstitucionalidade das normas do Decreto-Lei n.º 273-C/75, de 3 de Junho, que estabelece normas sobre a fixação do valor dos prédios a expropriar por utilidade pública em zonas consideradas degradadas.

Todavia, ali se sustentou, não existir violação do artigo 62.º, n.º 2 da Constituição, por parte das normas daquele diploma, além de outras, por força das considerações seguintes:

«No pensamento da Comissão está presente a consideração de que o princípio da justa indemnização não pode ser tomado em abstracto ou do mesmo modo para todas e quaisquer situações, tem de ser visto em concreto e à luz de diferentes interesses a conjugar. Ora, nas hipóteses contempladas no decreto-lei, está em causa a realização de um direito não menos fundamental à face da Constituição ... o direito à habitação (artigo 65.º). Numa necessária visão sistemática dos preceitos constitucionais, o que venha a ser justa indemnização há-de ser, pois, conformado, para o que aqui importa, pela previsão constitucional das incumbências do Estado e das autarquias locais atinentes à concretização do direito de todos os cidadãos à habitação. E, deste prisma, não parece que o disposto no decreto-lei, sem negar a indemnização, vá contra o sentido da Lei Fundamental».

Sem embargo da conclusão assim alcançada, em declaração de voto de vencido, o ilustre e malgrado Cons. Costa Aroso, em contrário, assim escreveu:

«Ainda que se reconheça que a formula do artigo 62.º, n.º 2 da Constituição, 'mediante indemnização', permite uma

certa liberdade do legislador ordinário na determinação dos critérios de orientação no processo de cálculo das indemnizações de imóveis expropriados por motivos de utilidade pública, tais critérios não podem distanciar-se dos que são utilizados para a generalidade das expropriações *a tal ponto que fique ferido o sentido do princípio da igualdade jurídica dos cidadãos perante a lei* (artigo 13.º, n.º 1, da Constituição), ou seja o da proporcionalidade (...).

Por outro lado, a expressão 'justa indemnização' vem já da Constituição de 1933, e o sentido que lhe era atribuído pelos autores e pela legislação ordinária que lhe dava execução coincidia com o princípio segundo o qual a indemnização é justa quando coincide com o valor venal dos prédios expropriados, isto é, com o preço que um comprador prudente pagaria por eles para os aplicar aos mesmos destinos. Dada esta tradição, deve ser esse também o supremo critério ínsito na fórmula igual da Constituição de 1976».

Em verdade, não parece poder afirmar-se que ao titular da coisa expropriada haja de ser imposto, mercê de um qualquer especial destino que a Administração lhe venha a atribuir, um sacrifício na justa reparação patrimonial que a expropriação deve importar.

Doutra forma, um princípio material informador desta matéria — o princípio da igualdade — viria a ser violado, através do acréscimo de contribuição do expropriado para a prossecução do interesse público, não podendo nem devendo conceber-se uma indemnização por sacrifício como instituto complementar dos impostos.

##### 5 — Retomando a materialidade em apreço.

Como já se viu, os artigos 27.º, n.º 2, e 28.º, n.º 1, do Código das Expropriações, dispõem, respectivamente, que «a indemnização será fixada com base no valor real dos bens expropriados», não visando compensar o benefício alcançado pelo expropriante, mas ressarcir o *prejuízo* advindo para o expropriado, medindo-se esse «pelo valor real e corrente dos bens expropriados».

O critério da fixação indemnizativa assim definido, ao menos na generalidade das situações, assegurará ao expropriado uma adequada restauração da lesão patrimonial sofrida com a desapropriação que lhe foi imposta.

Todavia, a norma que foi objecto de aplicação no Acórdão impugnado e que vem questionada pelos recorrentes, impõe que o valor dos terrenos situados fora dos aglomerados urbanos seja calculado em função dos rendimentos efectivo e possível dos mesmos, atendendo exclusivamente ao seu *destino como prédio rústico*, tomando-se embora em conta aquelas circunstâncias objectivas que possam influir naquela determinação, desde que respeitem unicamente àquele *destino*.

No quadro deste normativo, o cálculo da indemnização obedece a critério diverso daquele outro, pois que não deverá operar com o valor real e corrente dos bens expropriados mas, e ao invés, com o seu rendimento efectivo e possível, atendendo exclusivamente ao seu destino como prédio rústico. Deste modo a avaliação dos terrenos, situados fora dos aglomerados urbanos, há-de conter-se rigorosamente dentro de um esquema valorativo que apenas considere a sua natureza rústica e, também, outros factores circunstanciais desde que inerentes a essa mesma rusticidade.

Beneficiará de legitimidade constitucional este critério valorativo, definido por forma distinta daquele em que se toma como padrão de medida o valor real e corrente dos bens a expropriar?

A norma em causa não consente, na fixação do *quantum indemnizatur*, o apelo a factores de outra natureza que não os rústicos, afastando todos os demais que eventualmente viessem a ocasionar um acréscimo de valor, como seja, o da potencial aptidão de edificabilidade nos terrenos expropriados, a que os recorrentes, com especial veemência, fazem alusão.

No direito de propriedade constitucionalmente consagrado contém-se o poder de gozo do bem objecto do direito, sendo certo que não se tutela ali expressamente um *jus aedificandi*, um direito à edificação, como elemento necessário e natural do direito fundiário.

Parece, contudo, que mesmo naqueles casos em que a Administração impõe aos particulares certos vínculos que, sem subtraírem o bem objecto do vínculo, lhes diminuem, contudo, a

*utilitas-res*, se deverá configurar o direito a uma indemnização, ao menos quando verificados certos pressupostos.

A este respeito e neste sentido, Gomes Canotilho teve ensejo de escrever:

«É indispensável, assim, ao indagarmos da natureza de determinada posição jurídica do particular e da intensidade ablatória do acto, atendermos à relação (*Orstbezögenheit*) do imóvel (local, vias próximas, densidade demográfica, industrialização) e à possibilidade de utilização (*Nutzungsmöglichkeit*) de que continua a beneficiar o proprietário, não obstante o vínculo imposto. Bem se compreenderá, por exemplo, que o vínculo de modificabilidade decretado para os proprietários confinantes com o aeroporto de Fiumicino, na Itália, fosse considerado como simples limitação social do direito de propriedade, devido à natureza pantanosa dos terrenos, à localização e à falta de valor edilício, mas já não se tolerará a recusa de indemnização aos proprietários de uma zona urbana em ritmo incessante de construção, aos quais, por necessidade de *espaços verdes*, foi imposta a proibição absoluta do *jus aedificandi*». (Cfr. *O problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos*, Coimbra, 1974, pág. 298 e sgts.).

Esta linha de entendimento, tem consagração expressa no Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de Novembro de 1967, onde, a propósito da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas colectivas públicas, no domínio dos actos de gestão pública, se reconhece o direito a indemnização aos particulares a que, mercê daqueles actos, tenham sido «impostos encargos ou causado prejuízos especiais e anormais».

Bem pode assim dizer-se, que o *jus aedificandi*, sem embargo de não possuir tutela constitucional directa no direito de propriedade, deverá ser considerado como um dos factores de fixação valorativa, ao menos naquelas situações em que os respectivos bens envolvam muito próxima ou efectiva potencialidade edificativa.

O critério de avaliação estabelecido no artigo 30.º, n.º 1, do Código das Expropriações, ao afastar-se do padrão de medida definido nos

citados artigos 27.º e 28.º, com incidência exclusiva em factores da natureza rústica, envolve ou pode envolver uma determinação de valor distinto do conceito constitucionalmente adequado de justa indemnização.

Se é certo que esta não pode ser sujeita e condicionada por factores especulativos, por muitas vezes artificialmente criados, sempre deverá representar e traduzir uma adequada restauração da lesão patrimonial sofrida pelo expropriado.

Ora, os limitados e restritivos índices ali contidos, podem não sentir essa restauração patrimonial, impondo uma valoração distinta daquela que, fora de qualquer jogo especulativo e em condições de inteira normalidade de mercado, o expropriado podia alcançar.

A antecedente interpretação das normas em causa não envolve uma substituição do legislador pelo Tribunal Constitucional, antes aponta para a necessidade de uma rigorosa densificação legislativa do conceito constitucionalmente adequado de indemnização.

Acresce que a justa indemnização, devida ao proprietário por força da expropriação, se traduz num direito de natureza análoga à dos direitos fundamentais, estando como tal sujeita ao regime dos direitos, liberdades e garantias do artigo 17.º da Constituição.

Em conformidade com o disposto no artigo 18.º, n.º 2, do texto constitucional a lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.

Ora, na situação em presença, a norma do artigo 30.º, n.º 1 do Código das Expropriações, impondo um critério de valorização restritivo e não conducente a uma adequada restauração da lesão patrimonial sofrida pelos expropriados, acaba também por determinar, para estes, uma desigualdade de tratamento impondo-lhes uma *onerosidade* forçada e acrescida, sem a tutela do princípio da igualdade, por inexistência de justificação material para a diferença valorativa dos terrenos expropriados, existente entre o seu valor real em condições normais de mercado e o valor atribuído em conformidade com o seu rendimento.

A esta luz, entende-se que a norma questionada, no enquadramento da situação em presença, tem de ser havida como inconstitucional.

III — *A decisão*

Nestes termos, julga-se inconstitucional a norma do artigo 30.º, n.º 1, do Código das Expropriações, por violação das disposições conjugadas dos artigos 62.º, n.º 2, e 13.º da Constituição, determinando-se, em consequência, a reforma do Acórdão recorrido, em harmonia com o julgamento da presente questão de constitucionalidade.

Lisboa, 10 de Dezembro de 1986

aa) *Antero Alves Monteiro Dinis — José Martins da Fonseca — Raúl Mateus — Vital Moreira.*