

ANOTAÇÃO

Pelo Dr. José Osvaldo Gomes

1. O presente Acórdão enfrentou com lucidez e coragem uma das questões que limitavam indevidamente a *justa indemnização* devida pela expropriação de terrenos situados fora de aglomerado urbano.

2. Com a publicação do Código das Expropriações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 845/76, de 11 de Novembro, a indemnização a pagar aos expropriados passou a ser regulamentada em novos termos.

No seguimento do artigo 62.º, n.º 2, da Constituição, os artigos 1.º e 27.º do citado Código vieram determinar que a expropriação por utilidade pública de quaisquer bens imóveis ou direitos a ele inerentes confere ao expropriado o direito a receber uma justa indemnização.

Este princípio — *justa indemnização* — é concretizado logo no n.º 2 do art. 27.º, que determina:

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

O critério do valor real e corrente dos bens expropriados é retomado no artigo 28.º que, após reafirmar que a justa indemnização não visa compensar o benefício alcançado pelo

expropriado, mas ressarcir o prejuízo que para o expropriado advém da expropriação, estatui:

«O prejuízo do expropriado mede-se pelo valor real e corrente do bem expropriado, e não pelas despesas que haja de suportar para obter a substituição da coisa expropriada por outra equivalente».

Afastando, frontalmente, o chamado «valor de substituição», o Código aduz ainda outros critérios auxiliares ou secundários para a fixação da justa indemnização, começando por distinguir, para o efeito, entre:

- *terrenos situados fora de aglomerado urbano;*
- *terrenos situados em zona diferenciada do aglomerado urbano;*
- *terrenos situados em aglomerado urbano;*
- *edifícios.*

Deixando de lado a delimitação do conceito de *edifícios*, melhor fora falar em construções ⁽¹⁾, importa referir que, para efeitos de avaliação, apenas se têm de considerar, na perspectiva do Código, os terrenos situados fora ou dentro de aglomerado urbano. Na verdade, os terrenos situados em zona diferenciada deviam ser avaliados em função dos seus rendimentos, efectivo e possível, atendendo exclusivamente ao seu destino como prédio rústico; o seu valor não podia exceder o correspondente aos terrenos de médio rendimento da zona ou região (v. art. 30.º, n.ºs. 1 e 2).

(¹) Sobre o alcance desta mesma expressão, utilizada no artigo 410.º, n.º 3, do Código Civil, na redacção do Decreto-Lei n.º 379/86, de 11 de Novembro, v. Prof. Antunes Varela, *Emendas ao regime do contrato-promessa*, in *Rev. Leg. Jur.*, ano 119.º., p.p. 354, nota 2.

No tocante à distinção entre «edifício» e «construção», v. o nosso *Manual dos Loteamentos Urbanos*, 2.ª ed., Coimbra, 1983, pp. 93.

3. A primeira questão, que estes normativos legais colocam, respeita à compatibilização dos critérios neles consagrados com o princípio constitucional da justa indemnização.

O critério principal consagrado no Código das Expropriações é o do *valor real e corrente* dos bens expropriados (v. arts. 27.º, n.º 2 e 28.º, n.º 1).

Em nosso entender, este critério é conforme com o conteúdo essencial do princípio de justa indemnização, se atendermos que esta se deve delimitar em função dos prejuízos que para o expropriado advêm da expropriação (v. art. 28.º, n.º 1).

Os demais elementos fixados na lei limitam inadmissivelmente e, em alguns casos, violam o referido princípio constitucional e até o critério do valor real e corrente dos bens expropriados.

4. O valor da indemnização, devida pela expropriação de terrenos fora de aglomerado urbano, era determinado com base no artigo 30.º, n.º 1 do Código das Expropriações, que determina:

«Para efeito, de expropriação, o valor dos terrenos situados fora dos aglomerados urbanos será calculado 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».

Conforme resulta claro deste normativo, o *critério do valor real e corrente* era substituído pelo *critério dos rendimentos efectivo e possível* de tais terrenos, atendendo exclusivamente ao seu destino como prédio rústico.

O douto Acórdão n.º 341/86 julgou inconstitucional a norma do citado 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, com base nos seguintes argumentos principais:

— Embora a Constituição não estabeleça qualquer critério de aplicação directa e objectiva da *justa indemnização*, a lei ordi-

nária tem de respeitar os princípios materiais da Constituição, v. g. princípios da igualdade e da proporcionalidade;

— O *critério do valor real e corrente* dos bens expropriados, consagrado nos arts. 27.º, n.º 2 e 28.º, n.º 1 do Código das Expropriações, assegura, ao menos na generalidade das situações, uma adequada restauração da lesão patrimonial sofrida pelos expropriados;

— O *critério dos rendimentos efectivo e possível*, proposto pelo artigo 30.º, n.º 1 do mesmo Código, na medida em que não permite o apelo a factores de natureza não rústica, assume carácter restritivo e não conduz a uma adequada restauração da lesão patrimonial sofrida pelos expropriados, violando o princípio da igualdade.

5. As douts razões invocadas no Acórdão 341/86 são igualmente válidas relativamente a alguns dos critérios auxiliares ou secundários consagrados no artigo 30.º, n.º 2, no que respeita aos terrenos situados em zona diferenciada do aglomerado urbano, e no artigo 33.º, relativamente aos terrenos situados em aglomerados urbanos.

Na verdade, alguns elementos fixados na lei levam à marginalização de dados objectivos, *maxime* o aproveitamento dos terrenos para fins urbanísticos ⁽¹⁾ e a sua localização, conduzindo a valores completa e gravemente distanciados dos reais e correntes de mercado, pondo em causa o conteúdo essencial do direito à justa indemnização.

Esta prática dos nossos peritos e tribunais é, além disso, agravada substancialmente pelo conceito restrito de aglomerado urbano geralmente adoptado.

Atendendo apenas à profundidade de 50 m. em relação às vias públicas para delimitar o perímetro do aglomerado urbano, os

⁽¹⁾ Embora discordemos da conceptualização do *ius aedificandi* como elemento necessário e natural do direito fundiário, conforme é definido no aresto em anotação, entendemos que ele deve ser tomado em consideração na fixação valorativa dos terrenos expropriados, pois o princípio da igualdade impõe que os benefícios e encargos resultantes da urbanização sejam distribuídos equitativamente pelos proprietários abrangidos.

V. o nosso *Plano Director Municipal*, Coimbra, 1985, pp. 194 e seguintes.

nossos tribunais fixaram valores completamente díspares para o mesmo prédio: área situada em aglomerado urbano - 950\$00/m² e área situada fora - 45\$00 m² (v. Ac. Rel. Lisboa, de 18/10/84, in *Col. Jur.*, Ano IX, tomo 4, p. 120); 10 000\$00/m² e 500\$00/m² (v. Ac. Rel. Porto de 22/5/86, in *Col. Jur.*, Ano XI, tomo 3, p. 200); 5 625\$00/m² e 65\$00/m² (v. Ac. Rel. Lisboa, de 21/11/85, Proc. 3 223).

A simples constatação de que a diferença de alguns centímetros fez com que o valor do terreno baixasse de 10 000\$00/m² para 500\$00/m², leva-nos a concluir que em tais casos se afastou frontalmente o critério do valor real e corrente dos bens expropriados.

Por violação dos artigos dos artigos 13.º, 17.º, 18.º, n.º 2 e 62.º da Constituição e dos princípios constitucionais que impõem e exigem a jurisdicionalização do processo expropriativo, no tocante à fixação de justa indemnização (v. arts. 20.º, n.º 1, 205.º e 206.º da Constituição), somos de parecer que *são inconstitucionais* as seguintes normas do Código das Expropriações:

— Cálculo do valor dos terrenos situados fora dos aglomerados urbanos, com base no critério dos seus rendimentos efectivo e possível como prédio rústico, e tomando em consideração apenas circunstâncias objectivas de natureza exclusivamente rústica (artigo 30.º, n.º 1), conforme decidiu o douto Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 341/86;

— Cálculo do valor dos terrenos situados em zona diferenciada do aglomerado, com base no critério do seu rendimento efectivo e possível como prédio rústico, não podendo exceder o valor correspondente aos terrenos de médio rendimento da mesma zona ou região, quando, pelas suas condições, sejam insusceptíveis de rendimento como prédios rústicos (artigo 30.º, n.º 2);

— Limite máximo de 15% do custo provável da construção possível, estabelecido para o cálculo do valor dos terrenos situados em aglomerado urbano (artigo 33.º, n.º 1);

— Fixação por Portaria ministerial dos coeficientes máximos de ocupação do solo e dos preços médios de construção (artigo 33.º, n.º 1);

— Inaplicabilidade aos terrenos situados em aglomerado urbano do disposto nos artigos 31.º e 32.º (artigo 33.º, n.º 3).

A plena justificação dos juízos formulados exige desenvolvimentos incompatíveis com a natureza e espaço disponível para a presente nota.

A diversidade e complexidade das questões a analisar e, sobretudo, o seu alcance prático revestem-se de grande importância e actualidade, pelo que, em breve, esperamos poder voltar ao assunto.

Cascais, 26 de Abril de 1987