

## AS INDEMNIZAÇÕES POR NACIONALIZAÇÃO EM PORTUGAL

*Pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral  
e Dr. José Robin de Andrade*

### *NOTA PRÉVIA*

Este estudo começou por assumir a forma de *parecer*, solicitado por uma fundação de utilidade pública. Posteriormente viria a ser aproveitado para servir de base a uma reclamação da CIP ao Provedor de Justiça, e quando por este foi, na sequência de tal reclamação, requerida ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade de diversas normas sobre indemnizações por nacionalização, o mesmo parecer foi junto em anexo ao requerimento e enviado para o Tribunal Constitucional.

O Tribunal Constitucional, que proferiu sobre o assunto o acórdão n.º 39/88, de 9 de Fevereiro (publicado no *Diário da República*, I série, de 3 de Março de 1988, p. 740 e segs.), refere nos seus considerandos o citado parecer e por vezes discute os respectivos argumentos e razões.

Afigurou-se assim aos autores do parecer que seria conveniente divulgá-lo na íntegra, para que a opinião pública e os especialistas possam conhecer, na totalidade, o ponto de vista contrário ao que o Tribunal Constitucional decidiu perfilhar.

Por uma questão de exactidão histórica, o parecer é publicado sem actualização, tal como foi redigido em 12 de Dezembro de 1984, apesar de posteriormente a essa data ter havido algumas

alterações ao *statu quo* — não porém tão significativas que façam perder o sentido do que então se escreveu, ou afastar a utilidade da publicação (1).

Só num ponto, por ser o de maior importância, julgámos conveniente fornecer agora alguma informação adicional, que o leitor encontrará na breve *Adenda* acrescentada no final.

*Diogo Freitas do Amaral*  
*José Robin de Andrade*

---

(1) Recenseiam-se em lista anexa os diplomas publicados sobre o tema.

## PLANO DO TRABALHO

- I — Objecto e método
- II — O regime das indemnizações por nacionalização
- III — O regime das indemnizações por nacionalização e o direito comparado
- IV — O regime das indemnizações por nacionalização e o direito internacional público
- V — Apreciação crítica do regime das indemnizações por nacionalização, vigente em Portugal
- VI — Conclusões

### I

## OBJECTO E MÉTODO

1. Após o 25 de Abril de 1974, e especialmente após o 11 de Março de 1975, foram decretadas dezenas de nacionalizações que afectaram largos sectores da actividade económica.

Os diplomas que decretaram as nacionalizações não previam, no entanto, o valor das indemnizações a atribuir aos titulares dos direitos expropriados, limitando-se a consignar em termos gerais que a esses titulares viria a ser atribuída uma indemnização em molde a definir ulteriormente por lei.

Decorridos que estão mais de 9 anos sobre a data das nacionalizações, não foram ainda definidos os valores definitivos das indemnizações a atribuir, caracterizando-se a legislação entretanto

publicada por uma considerável complexidade que dificulta o exercício dos direitos e o cumprimento das obrigações estabelecidas.

Pretende-se por isso a realização de um estudo aprofundado sobre o regime jurídico das indemnizações actualmente em vigor — abrangendo toda a legislação que neste domínio foi publicada, com excepção da que se reporta à Reforma Agrária e à nacionalização de Fundos de Investimento — e, bem assim, uma análise crítica desse regime quer à luz do direito e prática internacionais, quer em termos de coerência interna e eficácia do próprio sistema face ao enquadramento jurídico em vigor.

## II

### O REGIME DAS INDEMNIZAÇÕES POR NACIONALIZAÇÃO NO ACTUAL DIREITO POSITIVO PORTUGUÊS

2. Dada a multiplicidade de diplomas que regulam o regime das indemnizações por nacionalização em Portugal, julgamos indispensável iniciar o presente estudo pela exposição sistemática do regime em vigor, no ordenamento jurídico português, para as indemnizações devidas pelas nacionalizações ocorridas após o 25 de Abril de 1974 e, especialmente, após o 11 de Março de 1975.

Foram excluídas da análise as indemnizações devidas pela nacionalização dos Fundos de Investimento Fides e Fia, bem como as expropriações ocorridas no quadro da Reforma Agrária.

A exposição do regime terá como base de referência a Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, que constitui ainda hoje o diploma fundamental nesta matéria, seguindo-se, na análise dos vários institutos em que o problema se desdobra, o ordenamento contido na referida Lei n.º 80/77, sem prejuízo da necessária consideração de toda a legislação publicada antes e depois dessa lei, até à presente data.

Nesta conformidade, dividiremos a exposição subsequente em alíneas, a saber:

- A) Do direito à indemnização;
- B) Do exercício do direito à indemnização;
- C) Da indemnização provisória;
- D) Da indemnização definitiva;

- E) Da emissão e entrega dos títulos;**
- F) Do pagamento da indemnização;**
- G) Da mobilização dos títulos;**
- H) Da garantia do direito à indemnização.**

### **A) *Do direito à indemnização***

3. Os diplomas que decretaram as nacionalizações ocorridas após o 11 de Março de 1975 reconheceram sempre expressamente o direito à indemnização por parte dos titulares das acções ou participações nacionalizadas, remetendo no entanto para diploma ulterior a definição dos termos dessa indemnização.

A fórmula que mais generalizadamente foi utilizada declarava: «O Estado pagará às entidades privadas titulares das acções do capital da Empresa X..., contra a entrega dos respectivos títulos, uma indemnização a definir, quanto ao montante, prazo e forma de pagamento, em diploma legal a publicar no prazo de cento e oitenta dias a contar da data do início da eficácia da nacionalização».

O direito à indemnização é consagrado como um direito sobre o Estado (e não por exemplo como um direito sobre a empresa nacionalizada) e a única condição prevista para o seu exercício é, para além da publicação da legislação sobre o montante, prazo e forma de pagamento da indemnização, a entrega dos títulos.

A Constituição de 1976, ao consagrar no seu artigo 62.º, o direito de propriedade privada como um direito económico, regulou no n.º 2 desse preceito a indemnização, determinando que «fora dos casos previstos na Constituição, a expropriação por utilidade pública só pode ser efectuada mediante pagamento de justa indemnização».

Na Revisão de 1982 este número passou a ter nova redacção que, não alterando substancialmente o sentido da garantia, deixou de consentir excepções à sua observância: «A requisição e a expropriação por utilidade pública só podem ser efectuadas com base na lei e, fora dos casos previstos na Constituição, mediante pagamento de justa indemnização».

Esta disposição constitucional traduz assim, uma manifestação directa da garantia do direito de propriedade, pelo que fica sujeita ao regime que caracteriza a protecção constitucional desse direito.

Sem entrar de momento na análise desta questão, sempre se dirá que a Constituição de 1976 estabeleceu, ela própria, limites ao direito à indemnização reconhecido no artigo 62.º. Na verdade, por um lado, o artigo 82.º prescrevia no n.º 1 que «a lei determinará os meios e as formas de intervenção e de nacionalização e socialização dos meios de produção, bem como os critérios de fixação de indemnizações», remetendo assim para a lei a determinação objectiva do regime da nacionalização; e, por outro lado, o n.º 2 do mesmo artigo esclarecia que «a lei pode determinar que as expropriações de latifundiários e de grandes proprietários e empresários ou accionistas não dêem lugar a qualquer indemnização».

Aliás este n.º 2 do artigo 82.º da Constituição de 1976, para além de envolver um limite significativo ao direito à indemnização, permitiu a introdução de diferenciações ou discriminações na atribuição do direito de indemnização em função da situação económica e social do titular desse direito, limitando por essa via a aplicação neste domínio do princípio da igualdade consignado no artigo 13.º da Constituição.

Na Revisão de 1982, o n.º 2 do artigo 82.º da Constituição foi suprimido, pelo que se deve considerar vedado constitucionalmente privar de indemnizações por expropriação os «latifundiários, grandes proprietários e empresários ou accionistas», e se deve colocar o problema de saber se as diferenciações estabelecidas pela Lei n.º 80/77 não violarão o princípio da igualdade dos cidadãos perante a lei, consagrado constitucionalmente.

Outra limitação ao direito à indemnização estabelecida na Constituição resulta do artigo 87.º, que determina que os meios de produção em abandono podem ser expropriados, determinando o n.º 2 desse preceito constitucional que «no caso de abandono injustificado a expropriação não confere direito a indemnização».

4. A lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, para além de perfilar, no plano legislativo, o princípio constitucional de que, fora

dos casos expressamente previstos na Constituição, toda a nacionalização só pode ser efectuada mediante o pagamento de uma justa indemnização, reconduz o direito à indemnização por força das nacionalizações ocorridas após o 11 de Março de 1975 aos precisos termos consignados na Lei n.º 80/77, excluindo assim a eventual aplicação da lei geral, especialmente da lei civil, na construção desse direito.

Por outro lado, o n.º 6 do artigo 1.º da Lei n.º 80/77 reconhece a aplicação do princípio da não discriminação ao tratamento das indemnizações devidas a nacionais e estrangeiros, o qual fica sujeito às limitações que resultarem expressamente da Lei n.º 80/77.

A Lei n.º 80/77 vai mais longe, porém, do que a Constituição na definição de situações que privam, temporária ou definitivamente, o titular das participações nacionalizadas, dos direitos de indemnização que em princípio lhe caberiam.

Estas situações vêm referidas no artigo 3.º, n.º 1, e podem resumir-se desta forma:

- a) prática de actos dolosos ou gravemente culposos no exercício de funções empresariais;
- b) benefício imediato dos actos atrás referidos em termos que permitam indiciar co-autoria moral ou material, cumplicidade ou encobrimento;
- c) ocorrência de facto susceptível de integrar motivos de declaração de falência;
- d) abandono injustificado, nos termos do artigo 87.º, n.º 2, da Constituição.

Os casos referidos nas alíneas a) e b), embora tal não seja dito expressamente pela letra da lei, serão sempre os casos em que as irregularidades empresariais hajam assumido forma de crime. A tal conclusão nos leva a utilização pela lei de expressões — co-autoria moral e material, cumplicidade, encobrimento — que normalmente se associam à teoria da infracção criminal, e ainda, no artigo 3.º, n.º 3, a alusão ao necessário procedimento judicial para apuramento da responsabilidade em causa.

Por outro lado, o disposto nas referidas alíneas do n.º 1 do artigo 3.º só terá, à luz do nosso direito, acolhimento constitu-

cional, na medida em que os casos nelas previstos se possam enquadrar no disposto no artigo 88.º da Constituição: «1. As actividades delituosas contra a economia nacional serão definidas por lei e objecto de sanções adequadas à sua gravidade; 2. As sanções poderão incluir, como efeito da pena, a perda dos bens directa ou indirectamente obtidos com a actividade criminosa, e sem que ao infractor caiba qualquer indemnização».

As referidas alíneas *a)* e *b)* do artigo 3.º, n.º 1, da Lei n.º 80/77 devem ainda ser interpretadas restritivamente, à luz do artigo 88.º da Constituição, já que a sua interpretação declarativa exorbitaria claramente dos limites fixados pelo referido artigo 88.º

Por seu turno, a alínea *c)* do n.º 1 do artigo 3.º ou não tem sentido útil, pois a falta de valor patrimonial da empresa nacionalizada privaria só por si o seu dono de qualquer indemnização, ou o seu sentido é claramente inconstitucional, pois redundaria em cancelar o direito à indemnização por uma empresa com valor patrimonial, só por haverem ocorrido em certo momento factos, como a cessação de pagamentos, que «poderiam» vir a gerar a declaração de falência.

Quanto à alínea *d)* do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 80/77, limita-se a consagrar o caso previsto no artigo 87.º da Constituição: a implementação do disposto neste artigo foi em larga medida assegurada também pela lei da auto-gestão (Lei n.º 68/78, de 16 de Outubro), que previa que, na sequência do abandono da empresa pelo seu proprietário e da auto-gestão da mesma pelos trabalhadores, viesse a nua titularidade da empresa a reverter para o Estado, sem indemnização.

## B) *Do exercício do direito à indemnização*

5. Os diplomas legais que determinaram as nacionalizações consagraram o direito à indemnização dos titulares das participações nacionalizadas *contra a entrega dos respectivos títulos*. A forma como a entrega se materializaria veio a ser definida em diplomas posteriores, que exigiram o depósito dos títulos nacio-

nalizados em instituições de crédito como condição para atribuição da indemnização.

Segundo o Decreto-Lei n.º 108/76, de 7 de Fevereiro, os detentores desses títulos ficaram obrigados a efectuar no prazo de 30 dias esse depósito, o qual, nos termos do artigo 3.º do diploma, era indispensável «para o efeito de atribuição de benefícios e indemnizações que sejam devidos aos titulares dos valores depositados em prazo». Durante esse prazo poderiam ainda ser realizadas operações de desdobramento nos «dossiers» de títulos já existentes nas instituições de crédito, distribuindo pelos vários titulares os títulos integrados em «dossiers» conjuntos.

O mesmo regime foi estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 469/77, de 11 de Novembro, para as nacionalizações ocorridas após 5 de Fevereiro de 1976. No entanto, em certas condições definidas pelo Decreto-Lei n.º 255/79, de 28 de Julho, foi permitida a atribuição de direitos de indemnização sem observância da obrigatoriedade de depósito, designadamente no caso de acções de residentes das antigas colónias portuguesas que não pudessem ser apresentadas para depósito, caso em que este seria substituído por uma declaração, seguindo-se em tudo o mais a tramitação do depósito de acções, conforme despacho do Secretário de Estado do Tesouro, de 5 de Setembro de 1979, publicado no *Diário da República*, II série, de 14 de Setembro de 1979, p. 5665.

6. Para além do depósito prévio das acções nacionalizadas, o exercício do direito à indemnização ficou condicionado à apresentação de uma declaração, denominada *declaração de titularidade*, a apresentar por cada um dos detentores dos títulos, conforme o disposto no artigo 4.º da Lei n.º 80/77.

O modelo da declaração de titularidade veio a ser aprovado pela Portaria n.º 359/78, de 7 de Julho, dispondo ainda esta portaria que as declarações deveriam ser assinadas pelos titulares dos «dossiers» de títulos depositados nas instituições de crédito, e entregues em cada uma das instituições depositárias no prazo máximo de 120 dias a partir de 7 de Julho de 1978, prevendo-se uma dilação de 60 dias para os trabalhadores emigrantes e suas famílias.

Os prazos atrás indicados vieram a ser prorrogados pelas Portarias n.º 663/78, de 15 de Novembro, e n.º 470/79, de 5 de

Setembro, até que pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 413/79, de 8 de Outubro, o prazo de entrega foi dado por findo a partir de 30 de Novembro de 1979.

Relativamente às participações nacionalizadas em sociedades por quotas, o modelo da declaração de titularidade foi aprovado pela Portaria n.º 235/79, de 18 de Maio, e o prazo para a sua entrega fixado em 90 dias a partir de 18 de Maio de 1979.

Finalmente, o Decreto-Lei n.º 413/79, de 8 de Outubro, veio a fixar a data de 30 de Novembro de 1979 como data limite para a entrega de declarações de titularidade, quer relativas a participações em sociedades anónimas, quer a sociedades por quotas, quer ainda a certificados de participação em fundos de investimento.

A falta de entrega dessas declarações no prazo referido determinaria a aplicação aos títulos em causa do regime da classe XII (maior diferimento, menor taxa de juro), salvo a existência de motivo justificado que houvesse impedido entrega em prazo.

O conceito de «motivo justificado» veio a ser restringido pelo despacho do Ministro da Agricultura, Comércio e Pescas e do Secretário de Estado das Finanças, de 27 de Janeiro de 1982, que o reconduziu à «ocorrência de motivos excepcionais e não imputáveis ao requerente que comprovadamente hajam impossibilitado a entrega oportuna da declaração de titularidade».

7. As declarações de titularidade, entregues nas instituições de crédito depositárias dos títulos, eram por estas verificadas e remetidas à Junta de Crédito Público, acompanhadas dos elementos de informação complementares disponíveis.

Deve notar-se que em determinadas circunstâncias foram as instituições de crédito autorizadas a substituir-se ao titular do «dossier» no preenchimento das declarações de titularidade; na verdade, quando os títulos a que respeitavam as declarações se encontrassem a caucionar empréstimos que houvessem sido concedidos pelas instituições em causa, e quando os respectivos titulares não tivessem efectuado as declarações, podiam as instituições ser autorizadas a efectuar tais declarações para evitar os prejuízos que para a garantia dos seus créditos adviriam da falta da declaração de titularidade — os títulos de indemnização não seriam emitidos e, quando o fossem, ficariam sujeitos ao regime

da Classe XII. Tal o regime constante do despacho do Secretário de Estado do Tesouro de 14 de Março de 1979. Uma vez recebidas as declarações de titularidade, a Junta de Crédito Público procedia ao apuramento da totalidade de acções ou outras partes de capital de que cada interessado fosse titular, conforme o disposto no artigo 5.º da Lei n.º 80/77.

Este apuramento individual era indispensável para a aplicação do regime da Lei n.º 80/77, que se baseia no tratamento diferenciado consoante o número de acções ou participações de que cada pessoa seja titular.

### *C — Da indemnização provisória*

8. A Lei n.º 80/77, prevendo que o processo de determinação do valor definitivo da indemnização se prolongasse no tempo, determinou que desde logo fossem arbitrados os chamados valores provisórios de indemnização, ou indemnizações provisórias, com base em critérios expeditos e que assegurassem o mínimo de indemnização a que em qualquer caso o particular teria direito.

Nos termos do artigo 8.º da Lei n.º 80/77, o valor provisório da indemnização seria calculado, «relativamente às acções e outras partes de capital de empresas nacionalizadas e às acções nacionalizadas, de acordo com os princípios estabelecidos no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 528/76, de 7 de Julho, sendo o valor do património líquido das empresas determinado em função do balanço referido à data da nacionalização ou, na sua falta, do último balanço aprovado».

Deve notar-se que, estabelecendo o Decreto-Lei n.º 528/76 os critérios para a determinação do valor das indemnizações, a fixação dos valores provisórios devia atender apenas aos princípios subjacentes a tais critérios.

Assim, e sem prejuízo de análise mais detalhada dos critérios, para efeitos de indemnização definitiva, o valor provisório deverá corresponder fundamentalmente ao valor contabilístico das empresas nacionalizadas, devendo tomar-se em conta também o valor de cotação — apurado através da média das cotações nos

últimos dez anos, ou através da capitalização dos dividendos atribuídos durante esse período.

Tratando-se, porém, de acções que tenham sido oferecidas à subscrição pública com prémio de emissão, e caso tal prémio haja sido devidamente autorizado, o valor provisório deverá corresponder ao valor de subscrição desde que o detentor dos títulos seja o subscritor originário dos mesmos.

9. Foi neste enquadramento legal que o Governo fixou o valor provisório de indemnização de diversas participações nacionalizadas.

Assim, o Despacho Normativo n.º 331/78, de 16 de Dezembro, fixou o valor provisório das acções e partes de capital das empresas nacionalizadas dos sectores bancário e de seguros.

Foram fixados os valores provisórios para todas as instituições, à excepção do Banco do Alentejo, do Banco Intercontinental Português e da Sociedade Financeira Portuguesa, cuja situação patrimonial deveria ser clarificada para atribuição de valores provisórios.

O Despacho Normativo n.º 112/79, de 25 de Maio, veio estabelecer os valores provisórios da generalidade das empresas nacionalizadas fora dos sectores bancário e segurador, e que assumiam a forma de sociedade anónima, havendo a lista sido completada pelo Despacho Normativo n.º 145/80, de 29 de Abril, que, por um lado, fixou o valor provisório de indemnização de quotas em sociedades por quotas nacionalizadas, por outro, completou a lista constante do Despacho n.º 112/79, e finalmente rectificou alguns dos valores constantes do Despacho n.º 112/79 que se havia constatado serem menos correctos.

Mais recentemente o Despacho Normativo n.º 111/84 veio fixar mais alguns valores provisórios de indemnizações, e por seu lado, o Despacho Normativo n.º 159/84, de 20 de Outubro, veio introduzir modificações nos valores provisórios fixados pelos Despachos n.º 112/79 e n.º 145/80, aproximando progressivamente esses valores dos valores definitivos a atribuir a alguns dos títulos expropriados.

Deve esclarecer-se, no entanto, que nem todas as empresas nacionalizadas foram objecto de fixação de valor provisório.

Para além dos três casos de instituições de crédito que atrás assinalámos, e sem considerar já aqueles casos em que o valor provisório atribuído foi nulo (por exemplo, Gelmar, Frigarve, Emissores Associados, Sofamar, Transfruta, Sociedade Mineira de Santiago, Friantarticus, A Capital, Sociedade Nacional Tipográfica), existem diversas empresas nacionalizadas para as quais não foi até hoje arbitrado qualquer valor provisório (v.g., diversas empresas de transportes nacionalizadas e integradas na Rodoviária Nacional).

Os despachos que fixaram os valores provisórios às participações nacionalizadas foram proferidos, nos termos do artigo 10.º da Lei n.º 80/77, pelo Ministro das Finanças.

Dado que, segundo o artigo 11.º da mesma lei, os valores provisórios «são fixados apenas para efeitos do disposto na presente lei enquanto não forem estabelecidos os correspondentes valores definitivos, não sendo invocáveis nem criando direitos para além desses efeitos», a lei não previu qualquer processo para impugnar os ditos valores provisórios; a sua fixação corresponde a um simples acto preparatório no processo que culmina com a definição dos valores definitivos de indemnização, pelo que os critérios utilizados não ficaram sujeitos a controlo jurisdicional.

#### D) *Da indemnização definitiva*

10. A Lei n.º 80/77 regula nos seus artigos 13.º e seguintes o método e os critérios para a determinação dos valores da indemnização definitiva, matéria que constitui sem dúvida o núcleo do problema das indemnizações por nacionalização.

Nos termos do artigo 14.º da Lei n.º 80/77, com a redacção do Decreto-Lei n.º 343/80, de 2 de Setembro, o valor de cada acção ou parte de capital para efeitos de indemnização definitiva será determinado relativamente a cada empresa por despacho do Ministro das Finanças, de acordo com o preceituado no Decreto-Lei n.º 528/76, de 7 de Julho.

A necessidade de prévio parecer de uma comissão funcionando junto do Ministro, e que constava do artigo 14.º da Lei n.º 80/77, veio a ser abolida pelo Decreto-Lei n.º 343/80, de

2 de Setembro. A abolição foi justificada pela circunstância de o respectivo parecer, «não sendo vinculativo para o Ministro, representar uma complicação processual, atendendo a que se encontra salvaguardada a defesa dos direitos dos particulares através dos recursos previstos, *maxime* para o Supremo Tribunal Administrativo».

11. Os critérios para a determinação dos valores de indemnização encontram-se de facto no Decreto-Lei n.º 528/76, e mais especificamente no seu artigo 5.º. De acordo com este preceito, o valor da indemnização deve ser calculado tomando em conta exclusivamente dois valores de base: o *valor contabilístico* e o *valor de cotação*. O valor final será determinado com base na média ponderada dos dois valores, cabendo ao valor contabilístico a ponderação de 0,85 e ao valor de cotação a de 0,15 — por força do Decreto-Lei n.º 206/78, de 24 de Julho.

O valor contabilístico deve ser apurado com base na situação líquida da empresa, tal como revelada pelo balanço na data da nacionalização ou, na sua falta, em 31 de Dezembro de 1974. No entanto, tal valor contabilístico pressupõe uma prévia correcção do balanço, já que o valor só será apurado após análise dos critérios valorimétricos utilizados e apreciação de outras situações contabilísticas e, por outro lado, após revisão, e eventual correcção, dos valores atribuídos em balanço a *stocks*, bens de reserva ou fruição, activos fixos, valores incorpóreos, débitos e créditos; deverão ainda considerar-se todos os ónus efectivos e/ou potenciais, encontrem-se ou não contabilizados. Deve salientar-se que, para efeitos de correcção do balanço, podem inclusivamente ser tidas em conta todas as situações supervenientes ao fecho do balanço, desde que respeitem a anterior actividade da empresa e devam reflectir-se na respectiva contabilidade. Pode sintetizar-se o regime previsto para o cálculo do valor contabilístico dizendo que o mesmo assenta num verdadeiro exame à escrita da empresa nacionalizada, visando atingir o seu valor substancial.

No que concerne ao valor de cotação, que tem, como se viu atrás, uma ponderação de apenas 0,15 para determinação do valor

final, as regras para o seu cálculo constam dos artigos 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 528/76, e variam consoante se trate ou não de empresas com acções cotadas. No primeiro caso, o valor de cotação será o que resultar da média ponderada das cotações máximas e mínimas em cada ano civil durante os últimos dez anos; caso as acções não hajam sido cotadas durante todo esse período, a média apurada será objecto de ajustamentos segundo critérios a fixar com base no índice de cotação (ulteriormente, a Portaria n.º 786-A/77, de 23 de Dezembro, e a Portaria n.º 610/78, de 7 de Outubro, especificaram e desenvolveram estas regras). No caso de empresas sem acções cotadas, o valor de cotação será determinado fundamentalmente como um valor de rendibilidade — o valor de rendibilidade é determinado para as sociedades anónimas pela média dos dividendos votados por acção nos últimos dez anos, e tratando-se de empresas que não hajam revestido aquela forma social, com base nos resultados, líquidos de impostos, apurados no mesmo período (sujeitos neste caso a correcções contabilísticas paralelas às correcções previstas para o valor contabilístico).

No caso de se tratar de acções que hajam sido objecto de subscrição pública com prémio de emissão e sujeitas a cotação, o seu valor de subscrição poderá ser considerado para efeitos de apuramento do valor de cotação.

O Decreto-Lei n.º 528/76 prevê, no entanto, um caso em que o valor das acções é calculado tendo por base exclusivamente o custo de aquisição. Referimo-nos à hipótese contemplada no artigo 12.º do diploma, relativa a acções que tenham sido oferecidas à subscrição pública com prémio de emissão, sempre que tal emissão haja sido legalmente autorizada e desde que se trate dos subscritores originários.

O esclarecimento das dúvidas suscitadas na aplicação deste preceito veio a constar do Despacho Normativo n.º 310/80, de 8 de Novembro, que designadamente especificou o conceito de «titular originário» e de «subscrição pública» para efeitos de aplicação do artigo 12.º.

12. Face à natureza e à complexidade dos critérios de determinação dos valores definitivos das empresas nacionalizadas, veio a revelar-se necessário fazer verdadeiras auditorias à situação patri-

monial e financeira das empresas, para o que a Junta de Crédito Público contratou, mediante prévio concurso, os serviços de diversas firmas de auditores e de revisores de contas.

Até à data não foi tomada qualquer decisão pelo Ministro das Finanças sobre o valor definitivo de qualquer indemnização.

### E) *Da emissão e entrega dos títulos*

13. Quer a fixação dos valores provisórios, quer a fixação dos valores definitivos de indemnização, darão origem à emissão de títulos de dívida pública que serão entregues aos indemnizandos — os denominados «títulos de indemnização».

A referida emissão de títulos processa-se ao abrigo de uma autorização para a emissão de dívida pública, a qual ficou consignada pela primeira vez no artigo 26.º da Lei n.º 80/77 até ao limite de 100 milhões de contos, preceito que fixou igualmente as condições gerais de emissão.

Nos termos da redacção originária do n.º 5 do artigo 26.º, os títulos não poderiam ser objecto de isenção do imposto sobre sucessões e doações, de actualização do valor de capital e de prémios de amortização e reembolso, devendo o Governo fixar o seu regime fiscal através de critérios que favorecessem as pequenas poupanças e podendo determinar a obrigatoriedade de registo dos títulos.

Todas estas restrições, constantes do n.º 5 do artigo 26.º, foram no entanto suprimidas pelo Decreto-Lei n.º 343/80, pelo que deixaram de limitar as opções do Governo neste domínio.

Uma vez definidos os valores de indemnização, e em face do «dossier» de cada indemnizando na Junta de Crédito Público, formado com base nas declarações de titularidade a esta remetidas pelas instituições de crédito, os títulos vão sendo emitidos informaticamente pelo Instituto de Informática do Ministério das Finanças, de acordo com as ordens da Junta, para ulterior remessa aos «dossiers» bancários dos titulares (mais precisamente, à instituição de crédito onde o titular disponha de títulos de maior valor, face ao respectivo valor provisório — artigo 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 306/80, de 18 de Agosto).

Esta emissão e remessa iniciou-se em 18 de Agosto de 1980, decorridos portanto mais de 5 anos sobre a data da maioria das nacionalizações.

14. Exceptuam-se deste procedimento os casos de bloqueamento ou suspensão da emissão de títulos, a que alude o Decreto-Lei n.º 306/80, e que podem resultar de fundamentos de diversa ordem: por um lado, poderá tratar-se de casos de aplicação do artigo 3.º da Lei n.º 80/77, em que, estando em curso processos contra os indemnizados que possam conduzir à aplicação de algumas das alíneas do n.º 1 desse artigo, todo o processo de emissão fica bloqueado até à conclusão desses processos; deve a nosso ver equiparar-se à conclusão do processo a emanação de despacho que mande aguardar melhor prova, já que uma vez proferido esse despacho o processo judicial deixa de correr contra o arguido, não devendo este ser penalizado pela manutenção indefinida de uma situação de pendência. Mas, para além de casos deste tipo, outras situações podem ter causado o bloqueamento na emissão dos títulos; basta, por exemplo, a indicação na declaração de titularidade de que os títulos a emitir se destinam à regularização de débitos do indemnizado perante a instituição de crédito (promessa de dação em pagamento) para o processo ficar suspenso até a instituição de crédito comunicar a regularização da situação por acordo com o interessado.

As situações de suspensão de emissão atingem elevados valores, dada a multiplicidade de factores que a podem causar.

15. Refira-se finalmente que é através da entrega dos títulos de indemnização que se efectiva o direito à indemnização, conforme prescreve o artigo 18.º da Lei n.º 80/77 (e ressalvados os casos pontuais nele previstos). Daqui resulta que ocorre verdadeira novação da obrigação de indemnizar por parte do Estado, que se extingue, dando origem a uma obrigação de dívida pública, no momento em que os títulos são entregues.

No caso de títulos emitidos após a fixação dos valores provisórios, a extinção não envolve naturalmente quitação global da dívida, pois, a entrega dos títulos assume, neste caso, a natureza de uma dação em função do pagamento.

## F) *Do pagamento da indemnização*

16. Se é certo que o direito à indemnização se «efectiva» na generalidade dos casos através da entrega dos títulos de indemnização pelo Estado ao indemnizando, importa no entanto analisar em que condições se propõe o Estado pagar as indemnizações independentemente da forma de titulação das modalidades de pagamento diferido.

Ora, é precisamente no domínio das condições de pagamento das indemnizações que o legislador português introduziu todo um regime de diferenciações que conduz a uma multiplicidade de tratamento, consoante a situação económica e social, a natureza jurídica e a própria nacionalidade dos indemnizados.

Na verdade, já o Decreto-Lei do Conselho da Revolução n.º 528/76, de 7 de Julho, consagrava no seu artigo 8.º o princípio de que, na fixação das modalidades, prazos de pagamento e taxas de juro dos títulos de dívidas relativos a indemnizações, seriam considerados para efeito de tratamento diferenciado diversos escalões a estabelecer consoante o montante das acções ou partes de capital detidas pelos respectivos titulares.

Foi no entanto a Lei n.º 80/77 que veio consagrar a pluralidade de regimes fixados quanto às modalidades de pagamento das indemnizações.

Em primeiro lugar, o artigo 19.º da Lei n.º 80/77 determinou que os empréstimos a emitir para efeitos de atribuição dos títulos de indemnização se deverão desdobrar em várias classes, em função do montante global a indemnizar *por titular*, às quais corresponderão prazos de amortização e de diferimento progressivamente mais longos e taxas de juro decrescentes.

E o n.º 2 desse artigo remete para um mapa anexo a desagregação dos títulos de indemnização em 12 classes, com regimes de amortização entre 8 e 28 anos e taxas de juro entre 13 e 2,5 % para 12 situações diversas, consoante os montantes a indemnizar por titular sejam inferiores a 50 000\$00 ou se situem em escalões mais elevados, destacando-se a classe XII, aplicável a indemnizações de valor superior a 6050 contos.

Deve notar-se que o montante a indemnizar por titular respeita a todas as indemnizações que lhe são devidas pelas várias

parcelas do seu património que foram objecto de nacionalização, devendo para o efeito somar-se os valores devidos por cada conjunto de bens, acções ou participações nacionalizadas. Cada titular de direito à indemnização receberá assim, sucessivamente, títulos da Classe I, II, etc., até à Classe XII, correspondendo os títulos de cada classe a um certo valor global de indemnização do titular; caso o valor efectivo de indemnização seja superior ao valor global correspondente a uma classe, o titular receberá títulos da classe subsequente, e assim sucessivamente.

A Lei n.º 80/77 prevê ainda no seu artigo 20.º que as indemnizações da Classe I possam ser pagas em dinheiro, se para tanto houver cobertura orçamental, e dando-se preferência aos titulares de direito à indemnização cujo montante não exceda globalmente o limite superior da Classe III.

17. Para além do regime geral de pagamento das indemnizações a que atrás aludimos, a Lei n.º 80/77 contempla no entanto algumas situações especiais que são alvo de tratamento diferenciado.

Assim, o artigo 22.º da Lei n.º 80/77, com a redacção que lhe veio a ser dada pela Lei n.º 36/81, de 31 de Agosto (que alterou o artigo único do Decreto-Lei n.º 343/80, de 2 de Setembro), veio determinar que as Misericórdias e outras instituições privadas de solidariedade social, as fundações e as cooperativas, bem como as congregações e associações religiosas, terão direito a receber indemnizações nos termos correspondentes à Classe I, desde que provem a titularidade efectiva dos títulos ou bens à data da nacionalização, expropriação ou ocupação. Note-se que a redacção inicial contemplava apenas as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa e as cooperativas, e previa a aplicação da Classe V aos montantes de indemnização acima de 750 contos, havendo o alargamento às fundações resultado do citado Decreto-Lei n.º 343/80, que fixou a aplicação da Classe I a todos os títulos correspondentes à indemnização.

18. Um problema que se poderá colocar é o da possibilidade de conjugação do artigo 22.º com o regime de pagamento imediato dos títulos da Classe I, consagrado no artigo 20.º.

A nosso ver, a possibilidade de pagamento imediato dos títulos da Classe I previsto no artigo 20.º não se deve confinar aos valores até 50 000\$00 por titular, situação esta contemplada no n.º 2 desse artigo.

Na verdade, na ocasião em que foi aprovada a Lei n.º 80/77, a redacção do artigo 22.º previa a inclusão na Classe V dos valores acima de 750 contos, pelo que o artigo 20.º, n.º 1, ao referir-se aos pagamentos da Classe I, só se aplicaria a pagamentos até 50 contos, conforme referido no n.º 2 do artigo 20.º.

Com a alteração do artigo 22.º pelo Decreto-Lei n.º 343/80, passa a haver títulos de Classe I para titulares de indemnizações superiores a 50 contos, pelo que o n.º 2 do artigo 20.º carece de ser completado com as novas situações a que o n.º 1 do artigo se aplica.

19. Um outro caso especial de pagamento de indemnização se acha previsto no artigo 39.º da Lei n.º 80/77: o caso de o indemnizando ser pessoa singular ou colectiva de nacionalidade estrangeira, à data da nacionalização. A Lei n.º 80/77 prevê apenas a possibilidade de se estabelecer um regime especial de indemnização, não o prescrevendo porém.

Já a Resolução de Conselho de Ministros n.º 51-B/77, de 25 de Fevereiro, admitia a constituição de comissões destinadas a apurar o valor das indemnizações devidas a estrangeiros, não só por força das nacionalizações, como por actos de esbulho ou perturbação de posse. Tais comissões nunca foram nomeadas.

O Decreto-Lei n.º 195/79, de 29 de Junho, veio a consagrar pela primeira vez, para a indemnização devida a estrangeiros, o princípio de que todos os títulos a entregar seriam da Classe I.

Mas foi o Decreto-Lei n.º 31/80, de 6 de Março, que regulou de modo sistemático a especificidade das indemnizações devidas a estrangeiros. O artigo 1.º consagra a regra de que o pagamento das indemnizações se fará pela entrega de títulos, mas o artigo 2.º prevê expressamente que possa o Ministro das Finanças determinar a atribuição de títulos de classe diversa daquela que em princípio lhe caberia. No caso de atribuição de títulos de Classe I, o artigo 20.º, n.º 1, poderia também aqui ser aplicado e permitir a realização de pagamentos imediatos ao valor facial dos títulos.

### G) *Da mobilização dos títulos*

20. O legislador, ao fixar condições de juro para os pagamentos diferidos das indemnizações, de valor bastante inferior ao da taxa de juro do mercado, não ignorou decerto que o valor substancial dos títulos entregues era muito inferior ao seu valor facial.

Previu, no entanto, formas de mobilização antecipada dos títulos por valor superior ao valor real, e em certos casos ao valor nominal, quando através da mobilização fossem prosseguidos objectivos considerados merecedores de tal tratamento. Antes de considerarmos o regime da mobilização antecipada dos títulos, importa salientar que os títulos atribuídos são livremente transaccionáveis como quaisquer títulos nominativos, e as respectivas cautelas provisórias são transaccionáveis em Bolsa como as cautelas das restantes obrigações. Na generalidade dos casos, porém, os benefícios da mobilização antecipada apenas são atribuídos ao titular originário dos direitos de indemnização, pelo que a transacção dos títulos é de alguma forma penalizada. Por *benefício de mobilização antecipada* entendemos a prerrogativa ou faculdade, reconhecida por lei ou regulamento ao detentor originário de títulos de indemnização, de resgatar antecipadamente o seu valor, através da respectiva aplicação em determinadas finalidades predeterminadas na lei.

21. As formas de mobilização antecipada dos títulos previstas na Lei n.º 80/77 são as seguintes:

- a) *mobilização para pagamento de dívidas contraídas antes da nacionalização* pelo titular do crédito, à Caixa Geral de Aposentações, outras instituições de previdência, Fundo de Desemprego e instituições de crédito (artigo 31.º da Lei n.º 80/77, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 343/80);
- b) *mobilização para caucionamento de operações de crédito para investimento produtivo e saneamento financeiro*, especialmente para investimentos integrados em contratos de viabilização e contratos de desenvolvimento para

- a exportação (artigo 32.º da Lei n.º 80/77, na redacção do Decreto-Lei n.º 343/80, alterado pela Lei n.º 36/81);
- c) *mobilização para investimento produtivo ou para o saneamento financeiro de empresas* (artigo 33.º da Lei n.º 80/77, na redacção do Decreto-Lei n.º 343/80, alterado pela Lei n.º 36/81);
- d) *mobilização para aquisição de participações do sector empresarial do Estado susceptíveis de alienação* (artigo 34.º da Lei n.º 80/77, na redacção do Decreto-Lei n.º 343/80, e Lei n.º 36/81);
- e) *mobilização para pagamento de impostos directos referentes a obrigações fiscais nascidas antes de 1 de Janeiro de 1977 e correspondentes encargos* (artigo 30.º da Lei n.º 80/77);
- f) *mobilização para aquisição de habitação própria* ou, mais precisamente, como meio de pagamento da entrada inicial ou das prestações de amortização referentes à aquisição ou à construção de habitação própria, quando financiadas por instituições de crédito, Caixa Geral de Aposentações ou outras instituições de previdência (artigo 35.º da Lei n.º 80/77).

As condições para as referidas mobilizações são as estabelecidas na Lei n.º 80/77 e, ainda, as que vierem a ser definidas em portaria do Ministro das Finanças (artigo 36.º da Lei n.º 80/77, na versão aprovada pelo Decreto-Lei n.º 343/80).

Procuraremos descrever as condições essenciais destas formas de mobilização, tais como resultam da Lei n.º 80/77. A Lei n.º 80/77 foi neste domínio alterada pelo Decreto-Lei n.º 343/80, o qual por sua vez foi ele próprio alterado pela Lei n.º 36/81. O regime resultante desta série de alterações nem sempre é claro e coerente, dadas as diferenças de filosofia que inspiram os diversos diplomas.

22. No que concerne ao valor dos títulos a mobilizar, a Lei n.º 80/77, por força da Lei n.º 36/81, consignou para alguns casos a regra da mobilização ao valor nominal: é o que sucede com a mobilização para pagamento de dívidas anteriores à nacio-

nalização (artigo 31.º, n.º 3, da Lei n.º 80/77, na redacção da Lei n.º 36/81), com a mobilização para a aquisição de participações do sector empresarial do Estado (artigo 34.º, n.º 3, da Lei n.º 80/77, na redacção da Lei n.º 36/81), com a mobilização dos títulos para caucionar operações de crédito com vista ao saneamento financeiro de empresas (artigo 32.º, n.º 3, da Lei n.º 80/77, na redacção da Lei n.º 36/81), e com a mobilização de títulos, por cessão dos mesmos, para saneamento financeiro de empresas (artigo 33.º, n.º 3, da Lei n.º 80/77, na redacção da Lei n.º 36/81).

Para além destes casos, que vieram a ser contemplados pela Lei n.º 36/81, o princípio que vigora no domínio das operações de mobilização está consignado no n.º 1 do artigo 29.º da Lei n.º 80/77, com a redacção do Decreto-Lei n.º 343/80: «Para efeitos da mobilização prevista no presente capítulo, será considerado para os títulos representativos do direito à indemnização o valor que resultar da actualização, à taxa correspondente à Classe I definida no quadro, referido no artigo 19.º, dos valores correspondentes ao pagamento de juros e amortizações a que os títulos conferem direito».

Trata-se, portanto, para a generalidade dos títulos, de um valor inferior ao valor nominal — já que a taxa de capitalização é inferior à do mercado —, mas ao mesmo tempo de um valor que para os títulos da Classe II a XII é decerto superior ao valor real — já que o valor actualizado dos títulos é calculado a uma taxa superior à taxa dos mesmos.

A lei prevê, no entanto, no artigo 29.º, n.ºs 2 e 5, casos intermédios em que o valor se poderá situar acima do valor fixado pelo artigo 29.º, n.º 1, se assim for determinado pelo Governo:

- mobilização para novos investimentos, constituição ou saneamento financeiro de pequenas e médias empresas (o saneamento financeiro passou a beneficiar de mobilização ao valor nominal por força da Lei n.º 36/81) — artigo 29.º, n.º 5;
- mobilização para caucionamento de operações de crédito ligadas a novos investimentos — artigo 32.º, n.º 4, com a redacção da Lei n.º 36/81;

- mobilização para realização de investimentos — artigo 33.º, n.º 4, com redacção da Lei n.º 36/81;
- mobilização para aquisição de habitação própria — artigo 29.º, n.º 2, e artigo 35.º da Lei n.º 80/77;
- mobilização para pagamento de impostos directos — artigo 29.º, n.º 2, e artigo 20.º da Lei n.º 80/77.

Podemos sintetizar o regime actualmente em vigor, quanto ao valor dos títulos para efeitos de mobilização, afirmando que em alguns casos, regulados pela Lei n.º 36/81, a lei impõe a mobilização ao valor nominal, e que nos demais casos a lei permite que o Governo venha a determinar uma mobilização por valor superior ao valor que resultaria da aplicação do artigo 29.º, n.º 1, da Lei n.º 80/77 para cálculo do valor actualizado.

23. Em qualquer das formas de mobilização de títulos prevista na lei, um requisito é sempre exigido: o de que o titular dos títulos a mobilizar seja o seu titular originário (ou, em caso de morte, o seu herdeiro).

Na verdade, o regime de mobilização consignado na Lei n.º 80/77 não se pode identificar com a possibilidade que qualquer portador do título detém de o transaccionar na Bolsa ou de o utilizar para dações em pagamento. Trata-se de um regime de mobilização especialmente favorecido, e que visa reduzir o prejuízo económico causado pela atribuição da indemnização ao titular originário, sempre que este aplique os títulos em finalidades reputadas positivas pelo legislador.

É, pois, um direito do indemnizando como tal, e não como portador subsequente do título; este não pode arrogar-se tal direito, dado que, não sendo indemnizando, ou não havendo recebido o título como indemnização, nenhum prejuízo lhe adveio da atribuição do título como forma de indemnização.

Uma vez descritos os casos de mobilização antecipada dos títulos previstos na lei, e exposto o regime em vigor quanto à entidade dos titulares e ao valor dos títulos para efeitos de mobilização, passaremos à análise de cada uma das formas de mobilização acima enumeradas.

24. Seguindo a ordem enunciada, começaremos pela *mobilização para pagamento de dívidas contraídas antes da nacionalização*.

Esta forma de mobilização encontra-se prevista no artigo 31.º da Lei n.º 80/77, o qual veio a ser alterado pelo Decreto-Lei n.º 343/80, tendo estas alterações vindo a ser modificadas pela Lei n.º 36/81.

Não se trata de uma forma de mobilização para pagamento de quaisquer dívidas do titular do direito à indemnização, mas apenas para pagamento de dívidas anteriores à nacionalização contraídas perante a Caixa Geral de Aposentações, outras instituições de previdência, Fundo de Desemprego ou outras instituições de crédito.

A mais importante alteração introduzida na Lei n.º 80/77 neste domínio consiste em a mobilização se fazer obrigatoriamente ao valor nominal, e dever ter lugar imediatamente.

Por força desta última alteração, pode passar a falar-se num verdadeiro direito à mobilização antecipada resultante da lei, não ficando o exercício desse direito dependente de qualquer regulamentação ulterior do Governo.

Aliás, a regulamentação dos termos da mobilização veio a constar da Portaria n.º 43/81, de 15 de Janeiro, do Ministro das Finanças.

A aplicação desta portaria veio, no entanto, a ser dificultada por numerosas dúvidas suscitadas pelas instituições de crédito que se achavam obrigadas a receber os títulos em pagamentos.

Para obviar a tal situação, veio a ser publicada a Portaria n.º 885/82, de 20 de Setembro, do Ministro das Finanças e do Plano, que procurou esclarecer as dúvidas e ao mesmo tempo rectificou alguns dispositivos equívocos da portaria anterior.

Sem entrar na descrição exaustiva dos pontos focados nessa portaria, dir-se-á que os problemas mais importantes respeitavam, por um lado, aos critérios pelos quais os títulos dados em pagamento deveriam ser imputados aos créditos das várias instituições de crédito e, por outro lado, à data a partir da qual cessaria a contagem de juros dos créditos liquidados por dação em pagamento.

Esta portaria veio por sua vez a suscitar novas dúvidas de aplicação, embora de menor alcance, tendo sido emanado o Despacho Normativo n.º 153/83, de 7 de Junho, com o objectivo de as esclarecer.

A mobilização para pagamento de dívidas anteriores à data da nacionalização processa-se sob a forma de dação em cumprimento dos créditos existentes, sendo a propriedade dos títulos transferida para a instituição de crédito credora contra a quitação total ou parcial do crédito.

Os litígios surgidos entre o particular e a instituição de crédito quanto à dação em cumprimento não são a nosso ver conflitos de mero direito privado, já que, como se viu, a mobilização antecipada consignada na lei é um direito dos expropriados que integra o próprio direito à indemnização contra o Estado. Perante a recusa de uma instituição de crédito em aceitar os títulos em dação poderá, assim, o indemnizando requerer ao Ministro das Finanças que promova essa aceitação.

25. *A mobilização para caucionamento de operações de crédito para investimento produtivo e saneamento financeiro* encontra-se consagrada no artigo 32.º da Lei n.º 80/77, na redacção da Lei n.º 36/81, como uma mobilização que se poderá efectuar imediatamente pelo valor nominal (n.º 3 do artigo 32.º).

Embora a lei previsse ulterior regulamentação por portaria do Ministro das Finanças e do Plano, tal portaria nunca foi emanada. Esta ausência de regulamentação não deve porém impedir a mobilização, dado que a lei prevê que a mesma «poderá efectuar-se imediatamente».

No entanto, afigura-se que esta mobilização não constitui um direito dos indemnizados, mas uma mera faculdade das instituições de crédito: «as instituições de crédito *poderão* conceder crédito com pagamento caucionado por títulos...» (n.º 1 do artigo 32.º). Esta circunstância leva a concluir pela quase inutilidade prática desta forma de mobilização, e explica possivelmente a falta de portaria regulamentadora.

Na verdade, nada impede as instituições de crédito de concederem crédito caucionado com títulos de indemnização, para investimento, saneamento ou até outras finalidades: o n.º 1 do

artigo 29.º que, na sua redacção inicial, poderia ser interpretado como proibindo às instituições de crédito aceitar os títulos salvo nos casos legalmente previstos, veio a ser alterado neste aspecto pelo Decreto-Lei n.º 343/80.

26. *A mobilização para investimento produtivo ou para o saneamento financeiro de empresas encontra-se consagrada e regulada no artigo 33.º da Lei n.º 80/77, que na sua redacção actual, introduzida pela Lei n.º 36/81, determina o seguinte: «Poderão ainda os titulares dos direitos referidos nos artigos anteriores ceder os títulos representativos desse direito a instituições de crédito, com sub-rogação destas no correspondente direito sobre o Estado, a fim de obterem meios de financiamento para investimentos directos produtivos ou para a realização de capital de empresas, desde que tal seja necessário para a efectivação de investimentos produtivos ou para o saneamento financeiro das empresas respectivas».*

Os n.ºs 2 e 3 do citado artigo 33.º dispõem que este tipo de mobilização será regulamentado por portaria do Ministro das Finanças e do Plano, especificando no entanto que a mobilização para saneamento financeiro (ou para a realização de investimentos necessários ao saneamento financeiro) se poderá fazer imediatamente ao valor nominal, e que a mobilização para investimentos em geral se fará por valor superior aos valores fixados pelo n.º 1 do artigo 29.º da Lei n.º 80/77 — os quais são valores muito inferiores ao valor nominal, embora superiores ao valor real dos títulos, quer à data da lei, quer nos anos subsequentes.

Não pode deixar de assinalar-se aqui a existência de uma certa contradição quando o legislador, após indicar que a mobilização para saneamento financeiro se efectuará imediatamente, estabelece que a mesma será regulamentada por portaria do Ministro das Finanças e do Plano. Pode tal mobilização ocorrer antes dessa portaria ser publicada, depois de a sua eficácia se esgotar ou para além dos termos regulamentados pela portaria, ou, pelo contrário, a mobilização dos títulos para saneamento financeiro só pode efectuar-se nos termos estritos da portaria que regulamente a operação?

O problema coloca-se com bastante acuidade, já que a única portaria que veio a regular a mobilização de títulos para saneamento financeiro, isto é, a Portaria n.º 397-B/82, de 20 de Abril, previu essa mobilização, não como uma operação que a qualquer momento poderia ter lugar, mas pelo contrário como uma faculdade que deveria ser exercida num lapso temporal limitado.

A nosso ver, a contradição será superada se entendermos a regulamentação não como condição para o exercício do direito de mobilização, mas como limite que possa vir a ser imposto ao exercício desse direito, através do seu condicionamento ao preenchimento de certos pressupostos e à observância de certos trâmites formais.

A ausência de regulamentação em vigor permitirá, assim, ao titular do direito, o seu pleno exercício imediato, dentro apenas dos limites que lhe advêm directamente da Lei n.º 80/77.

Não sendo este decerto o sentido que habitualmente, em técnica legislativa, é atribuído à previsão de ulterior regulamentação, é no entanto a única interpretação compatível com a possibilidade de mobilização *imediate* prevista na própria lei. Afigura-se-nos claro que o legislador impôs ao Governo o encargo de preparar a regulamentação conveniente para o exercício do direito com a necessária rapidez, mas também nos parece claro que na lógica do preceito legal o direito à mobilização não fica prejudicado ou suspenso enquanto tal regulamentação não estiver em vigor ou no período posterior à cessação da sua eficácia.

Já, pelo contrário, ao regular a mobilização de títulos para investimento produtivo, o legislador previu a regulamentação ulterior dessa operação e não conferiu o direito à mobilização *imediate*. Aqui, a remissão para regulamentação ulterior recupera, assim, o sentido que lhe é comum, ou seja, de condição suspensiva do exercício do direito.

Saliente-se finalmente que a mobilização de títulos para investimento é equiparada à mobilização de títulos para saneamento financeiro, quando os projectos de investimento a financiar através da mobilização dos títulos figurarem em contratos de viabilização como condições para o saneamento económico-financeiro de empresas, ou quando, em qualquer caso, a realização dos inves-

timentos em causa se integrar no plano de recuperação económico-financeira de uma empresa.

27. Posto isto, analisemos com mais detalhe em que consiste a mobilização de títulos para saneamento financeiro.

Como atrás referimos, o único diploma que regulamentou esta modalidade de mobilização de títulos foi a Portaria n.º 397-B/82, que impôs às instituições de crédito a obrigação de anualmente aplicarem um dado quantitativo, determinado em função do volume de créditos de recuperação duvidosa, em operações de aquisição de títulos de indemnização ao valor nominal, no pressuposto de que o produto dessa aquisição seria aplicado pelo vendedor no saneamento financeiro da empresa em causa.

O quantitativo global fixado na referida portaria para 1982 e para cada instituição foi de 7 % do saldo dos créditos em mora e de cobrança duvidosa em 31 de Dezembro de 1981, só sendo admitidos para efeito de mobilização os pedidos formulados no prazo de 30 dias a contar da data de publicação da portaria.

De acordo com a técnica adoptada pela portaria, entende-se por saneamento financeiro um conjunto de medidas que permitam, dentro de um prazo definido, o restabelecimento das condições normais de exploração e o equilíbrio da conta de resultados de empresas que tenham prejuízos acumulados; e considera-se como mobilização para saneamento a operação que consiste na entrega de títulos como «apport» ao capital social da empresa e subsequente aplicação por esta desses títulos na liquidação de financiamentos que lhe hajam sido concedidos pela instituição de crédito.

Fica especialmente afastada a possibilidade de os títulos de indemnização servirem para a liquidação de débitos à banca por terceiros, em sub-rogação da sociedade devedora — o que se compreende, pois tal operação não envolveria redução do passivo das sociedades, mas apenas mudanças dos seus credores.

Não está assim prevista a possibilidade de os títulos serem mobilizados para fazer face a *novos créditos* a contrair na banca com vista à realização dos investimentos necessários ao saneamento financeiro da empresa, apesar de o artigo 33.º da Lei

n.º 80/77 parecer equiparar o regime aplicável a esta mobilização para investimento ao regime da mobilização para saneamento financeiro.

Por outro lado, será o direito à mobilização, tal como é consagrado na Lei n.º 80/77, compatível com a livre apreciação por parte das instituições de crédito quanto ao preenchimento dos pressupostos para a mobilização?

A nosso ver, é manifesta a intenção de definir com objectividade os termos em que cada instituição pode recusar a proposta de mobilização, sem prejuízo de dever ser objecto de avaliação a possibilidade de restabelecimento das condições normais de exploração como condição e elemento integrante de um processo de saneamento.

Na verdade, quer os mecanismos de controle instituídos no n.º 4, alíneas 4) e 5), e no n.º 6 da portaria, quer a interpretação «a contrario sensu» do n.º 5, quer finalmente os termos imperativos do n.º 4, alínea 1), indicam claramente que ao direito à mobilização corresponde a obrigação de aceitar a mobilização que recai sobre as instituições de crédito, ainda que se trate de uma obrigação condicionada a um certo «plafond» e ao preenchimento de certos requisitos.

A recusa por parte da instituição de crédito em aceitar a proposta de mobilização, caso se verifique que a proposta preenche todas as condições legais para ser aceite, é por isso ilícita, podendo o indemnizando requerer ao Ministro das Finanças a adopção das providências necessárias para que o direito à mobilização seja respeitado, para além de naturalmente poder exigir da instituição de crédito em causa indemnização pelas perdas e danos originados pela recusa da proposta de mobilização de títulos.

28. No que respeita à mobilização de títulos para investimento produtivo, o único diploma que regulamentou o exercício desse direito foi a Portaria n.º 494/83, de 30 de Abril.

Não estabeleceu esta portaria normas de execução permanente que permitissem em qualquer momento a mobilização de títulos para investimento, enquanto direito dos titulares de indemnizações por nacionalização.

A portaria determinou a abertura de um concurso nacional para projectos industriais, e fixou um valor global de 10 milhões de contos a atribuir, por força da aquisição pelo Estado de títulos de indemnização, às empresas que se propunham executar esses projectos. À semelhança do que sucedia com a mobilização de títulos para saneamento financeiro, os títulos de indemnização deveriam ser transferidos pelos sócios para as sociedades encarregadas dos projectos como entrada de capital, assegurando assim às sociedades os fundos próprios necessários à implementação dos projectos.

Não obstante ter sido designada a Comissão encarregada da selecção dos projectos, não se tem conhecimento de ter sido efectivamente aberto o concurso determinado pela referida portaria, pelo que o dispositivo desta previsão não veio a ser executado.

29. Examinemos agora a *mobilização para aquisição de participações do sector empresarial do Estado susceptíveis de alienação*.

Nos termos do artigo 34.º da Lei n.º 80/77, e segundo a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 36/81, de 31 de Agosto, «em conformidade com a definição legal dos sectores vedados à iniciativa privada e quando for de interesse para a economia nacional, poderá ser proposta pelo Estado ou pelos indemnizados a mobilização dos títulos representativos do direito à indemnização para pagamento do preço da aquisição de participações do Estado ou do sector público empresarial em sociedades privadas».

Nos termos do n.º 2 deste artigo, serão fixadas, por portaria dos ministros das Finanças e do Plano e da tutela das empresas públicas proprietárias das participações, as condições em que o preço de aquisição pode ser pago por títulos representativos do direito à indemnização, mas o n.º 3 deste preceito estabelece que «a mobilização prevista no n.º 1 poderá efectuar-se imediatamente pelo valor nominal dos títulos».

Trata-se, portanto, de uma situação em que a contradição dos dispositivos é manifesta, semelhante à que ocorre com o regime de mobilização de títulos para saneamento financeiro de empresas.

Só que no regime de mobilização para aquisição de participações existe uma portaria que regula, como norma de execução permanente, as condições de mobilização, pelo que a referida contradição não tem alcance prático.

O diploma que primeiro regulamentou este instituto foi a Portaria n.º 63/81, de 16 de Janeiro, a qual veio mais tarde a ser substituída pela Portaria n.º 694/82 de 14 de Julho.

Examinemos com algum detalhe o dispositivo previsto nesta última, que é a que actualmente está em vigor.

Prevê-se, de harmonia com a Lei n.º 80/77, que a alienação possa ser proposta pela empresa detentora da participação ou pelo interessado.

Submete-se imperativamente ao regime de mobilização de títulos toda e qualquer alienação de participações pelo Estado e por empresas públicas, a fim de garantir aos indemnizados a possibilidade de mobilizar os seus títulos com vista à aquisição de participações.

De acordo com a regulamentação anterior, as alienações de participações de empresas públicas podiam ser efectuadas independentemente do regime de mobilização de títulos de indemnização, ao abrigo da Portaria n.º 142/80, de 29 de Março, o que de certo modo defraudava a expectativa legítima de aquisição de participações através de títulos de indemnização consagrada na Lei n.º 80/77.

A Portaria n.º 694/82, ao regular toda e qualquer alienação de participações do Estado e de empresas públicas, visou precisamente superar essa situação, sem prejuízo de prever a possibilidade de dispensa, em casos justificados, da observância do condicionamento previsto para a mobilização de títulos.

Também para garantia da possibilidade de exercício do direito de indemnização estipula a portaria que, mesmo no caso de venda de participação por negociação particular, é obrigatório o lançamento de uma oferta pública com vista a suscitar o aparecimento de propostas alternativas.

Refira-se ainda que o exercício do direito de mobilização para aquisição de participações está naturalmente condicionado à adjudicação, no concurso ou na licitação pública subsequente; só em caso de empate beneficia o indemnizando de preferência, «tanto

por tanto», na aquisição da participação em causa, nos precisos termos que foram consagrados no artigo 34.º da Lei n.º 80/77 (na redacção dada a este preceito pela Lei n.º 36/81), os quais foram reproduzidos no n.º 14 da Portaria n.º 694/82.

30. Vejamos agora a *mobilização para pagamento de impostos directos* anteriores a 1977 e correspondentes encargos.

O artigo 30.º da Lei n.º 80/77 determina ainda que «os titulares do direito à indemnização poderão utilizar os títulos representativos desse direito para efectuar o pagamento de impostos directos referentes a obrigações fiscais nascidas antes de 1 de Janeiro de 1977, bem como dos correspondentes juros de mora ou outros encargos que acresçam àqueles».

O valor dos títulos para efeito de mobilização era, por força do n.º 1 do artigo 29.º, o valor actualizado dos títulos à taxa da Classe I, ou seja, à taxa de 13 %.

O exercício do direito de mobilização foi regulamentado apenas pelo Decreto-Lei n.º 355/78, de 25 de Novembro, que condicionou o mesmo à apresentação de requerimento com essa finalidade no prazo de 60 dias, prazo este que veio no entanto a ser prorrogado pelo Decreto-Lei n.º 87/83, de 12 de Fevereiro.

No que concerne ao valor dos títulos para efeitos desta modalidade de mobilização, o regime fixado na Lei n.º 80/77 foi também modificado. Em primeiro lugar o Decreto-Lei n.º 343/80, de 2 de Setembro, veio permitir que o Governo fixasse taxas mais favoráveis para efeitos de cálculo do valor actualizado, o que até então se achava vedado (cfr. artigo único do Decreto-Lei n.º 343/80, na nova redacção do artigo 29.º, n.º 3: «para além do que se dispõe no n.º 5 do presente artigo e nos artigos 31.º, n.º 2, e 34.º, n.º 3, exceptuam-se ainda do disposto no n.º 1 as operações realizadas ao abrigo dos artigos 30.º e 35.º para as quais poderão ser fixadas pelo Governo taxas mais favoráveis tendo em conta respectivamente as necessidades orçamentais e a política habitacional»). E o Governo, exercendo este poder, veio consignar que o valor dos títulos para efeitos de mobilização passaria a ser o valor nominal: neste sentido, a Portaria n.º 1104/80, de 31 de Dezembro, e a Portaria n.º 261/81, de 12 de Março.

31. Nos termos do artigo 35.º da Lei n.º 80/77, as indemnizações poderão ser *mobilizadas*, em condições a definir pelo Governo, *como meio de pagamento da entrada inicial ou das prestações de amortizações referentes à aquisição ou à construção de habitação própria, quando financiadas por qualquer instituição de crédito, Caixa Geral de Aposentações ou outras instituições de previdência.*

Até à data, porém, o Governo nunca definiu as condições em que se poderia concretizar esta modalidade de mobilização antecipada de títulos de indemnização, pelo que a mesma nunca se pôde implementar em termos concretos.

Na verdade, para além da necessidade de regulamentação a que alude o citado artigo 35.º, seria necessário assegurar a cobertura orçamental dos custos de uma tal mobilização, sendo certo que os mesmos não se encontram sujeitos a qualquer limite máximo ou «plafond» na Lei n.º 80/77.

Esta circunstância não terá sido decerto estranha à falta de regulamentação deste tipo de mobilização antecipada, dados os conhecidos constrangimentos do agravamento do défice orçamental e da despesa pública.

#### H) *Da garantia do direito à indemnização*

32. A Lei n.º 80/77, para além de regular o direito à indemnização dos titulares dos bens nacionalizados e de fixar as condições em que o Governo deveria satisfazer esse direito, procurou garantir aos indemnizados uma via de recurso, em caso de litígio com o Governo quanto aos termos em que os referidos direitos viessem a ser satisfeitos.

Para o efeito, na sua versão inicial e a respeito da indemnização definitiva, a Lei n.º 80/77 previu a criação de uma *comissão arbitral*, constituída por 1 presidente e 6 vogais efectivos, sendo o presidente e dois dos vogais magistrados judiciais, designados pelo Conselho Superior da Magistratura, dois vogais designados pelo Governo, e dois vogais designados pelos titulares dos bens nacionalizados.

De harmonia com o n.º 1 do artigo 16.º, a competência desta Comissão era definida nos termos seguintes: «poderá a resolução de quaisquer litígios relativos à titularidade do direito à indemnização definitiva e à sua fixação, liquidação e efectivação ser feita mediante recurso do acto administrativo para a comissão arbitral».

Anote-se que, embora a técnica utilizada tenha sido a do recurso do acto administrativo, a jurisdição da comissão vai para além do conhecimento da mera legalidade para efeitos de eventual anulação: nos termos do n.º 4 do citado artigo 16.º, a comissão arbitral julgará da existência dos créditos pretendidos face ao direito vigente, *reapreciará* de pleno direito a *liquidação*, *avaliação* e formas de pagamento, de acordo com a lei aplicável, e poderá anular ou *modificar* os actos impugnados.

O recurso deveria ser interposto no prazo de 90 dias a partir da data do despacho impugnado e, ao contrário do que se poderia inferir da leitura do artigo 16.º, n.º 1, o recurso não pressupunha obrigatoriamente que a fixação definitiva da indemnização houvesse ocorrido previamente; na verdade, o n.º 5 do artigo 16.º alude expressamente à possibilidade de interposição de recurso da fixação da simples indemnização provisória.

33. Todo este sistema veio, no entanto, a ser alterado pelo Decreto-Lei n.º 343/80, de 2 de Setembro.

Nos termos do artigo 16.º da Lei n.º 80/77, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 343/80, «sem prejuízo do recurso para outras instâncias competentes, a resolução de quaisquer litígios, relativos à titularidade do direito à indemnização e à sua fixação, liquidação e efectivação, poderá ser feita por comissões arbitrais».

O regime aplicável à constituição das comissões arbitrais encontra-se definido nos artigos 16.º a 21.º da Lei n.º 80/77, com a redacção que lhes foi dada pelo Decreto-Lei n.º 343/80, de 2 de Setembro.

As comissões são constituídas a requerimento dos titulares dos direitos de indemnização, dirigido ao Ministro das Finanças, e apresentado no prazo de 30 dias a contar da data do despacho ou acto que seja causa do litígio.

Em princípio, só deverá haver uma comissão arbitral por empresa nacionalizada, por forma a que todos os litígios relativos a essa empresa sejam sujeitos a uma única comissão.

Por outro lado, a comissão é constituída por três membros, sendo um representante do Governo, outro da parte litigante e o terceiro, que presidirá, escolhido por acordo entre os dois primeiros.

Deve referir-se ainda que a jurisdição das comissões arbitrais instituídas pelo Decreto-Lei n.º 343/80 é definida em termos algo diversos dos que foram empregues pela versão inicial da Lei n.º 80/77 para a comissão nela prevista.

Na verdade, enquanto o artigo 16.º da Lei n.º 80/77, na sua versão inicial, reconduziu a jurisdição da comissão ao conhecimento da *impugnação de actos*, o Decreto-Lei n.º 343/80, na nova redacção dada ao n.º 8 do artigo 16.º, apenas pressupõe que o litígio tenha por causa um acto ou despacho mas não fixa como objecto do litígio a *impugnação desse acto ou despacho*. Têm assim as comissões arbitrais *plena jurisdição*, não se limitando a conhecer de meros recursos de actos praticados.

Neste contexto, e tendo em conta que as matérias que lhes podem ser atribuídas respeitam não só à determinação do valor da indemnização, mas à titularidade, fixação, liquidação e efectivação do direito à indemnização, pode o particular que se sinta lesado em qualquer daqueles aspectos do seu direito à indemnização, e após ser alvo de um despacho que lese ou não satisfaça o seu direito, requerer a constituição de comissão arbitral no prazo de 30 dias após o despacho, não só para anular o despacho proferido mas também para conhecer ou impor à Administração a satisfação do seu direito.

Assim, o atraso excessivo por parte da Administração na fixação de valores definitivos poderá ser objecto de uma reacção do administrado, mediante prévia obtenção de um despacho que indefira o pedido de imediata fixação do valor definitivo do direito de indemnização, e requerimento de constituição de comissão arbitral no prazo de 30 dias subsequente ao despacho.

### III

## O REGIME DAS INDEMNIZAÇÕES POR NACIONALIZAÇÃO E O DIREITO COMPARADO

34. A formulação de um juízo de valor fundamentado sobre o regime português de indemnizações por nacionalização passa pela comparação entre esse regime e a forma como outros países em que vigoram os princípios do Estado de Direito e da democracia política resolveram problema análogo, em termos relativamente próximos.

#### A) — FRANÇA

35. Em França houve um programa de nacionalizações após a 2.<sup>a</sup> guerra mundial, em 1945 e 1946, visando quer a aplicação de sanções a colaboracionistas, quer a implementação do princípio consignado no Preâmbulo da Constituição de 1946, nos termos do qual «todo o bem, toda a empresa cuja utilização tenha ou adquira características de serviço público nacional ou de monopólio de facto deve tornar-se propriedade da colectividade».

Foram assim nacionalizados o «*Banco de França* (2 de Dezembro de 1945), o *Banco da Argélia e Tunísia*, o *Crédit Lyonnais*, o *Comptoir National*, a *Société Générale pour favoriser le commerce et l'industrie*, a *Banque Nationale de Commerce et Industrie* (7 de Abril de 1946), 34 companhias de seguros (25 de Abril de 1946), a indústria do carvão (17 de Maio de 1946), a indústria

eléctrica e do gás (8 de Abril de 1946), e as sociedades exploradoras de linhas aéreas.

Em qualquer dos casos foi definida uma indemnização, que consistiu em títulos e obrigações:

- de rendimento fixo, para os accionistas do Banco de França;
- de rendimento variável mas não inferior ao dividendo do exercício de 1944 e a 3 % do valor de aquisição, para os bancos de depósitos e desconto (denominados «parts bénéficiaires»).

As indemnizações só foram atribuídas depois de os bens terem entrado na posse do Estado e previu-se pela primeira vez a discriminação dos beneficiários, penalizando aqueles que haviam desenvolvido actividade política de colaboração com as forças de ocupação, que por esse facto não receberam qualquer indemnização.

36. Recentemente em França foi levado a cabo um novo programa de nacionalizações. Com efeito, pela Lei n.º 82-155, de 11 de Fevereiro de 1982, foram nacionalizadas cinco grandes sociedades industriais e a generalidade dos bancos comerciais.

A própria lei de nacionalização fixa o regime da indemnização, determinando que os detentores de acções nacionalizadas receberão no prazo de três meses, em troca das suas acções, obrigações emitidas pela Caixa Nacional de Indústria ou pela Caixa Nacional da Banca, e cujo serviço de dívida é garantido pelo Estado. Trata-se de obrigações que vencem um juro semestral e *postecipado* a partir de 1 de Julho de 1982 (reportado a 1 de Janeiro de 1982).

O juro é igual à taxa de rendimento dos empréstimos do Estado de que o capital ou os juros não estejam indexados, emitidos a taxa fixa e com o prazo superior a 7 anos, determinado no mercado secundário de Paris pela Caixa de Depósitos e Consignações durante as 25 primeiras semanas do semestre que antecede a sua fixação — e, para a primeira vez, de 1 de Julho a 22 de Dezembro de 1981.

O reembolso das obrigações é efectuado por sorteio, em 15 parcelas anuais iguais, a partir de 1 de Janeiro de 1983.

Os artigos 5.º e 17.º da Lei de 11 de Fevereiro de 1982 fixam os critérios de determinação do valor da indemnização, ou seja, do valor de troca de acções por obrigações. Nos termos desses preceitos, o valor das acções é igual à soma, majorada de 14 %, do produto do número de acções emitidas em 31 de Dezembro de 1981 pela média das cotações mais elevadas de cada mês entre Outubro de 1980 e Março de 1981, com o montante distribuído sob a forma de dividendo do exercício de 1980. O valor de troca de cada acção é igual à soma assim determinada dividida pelo número de acções emitidas em 31 de Dezembro de 1981, eventualmente aumentado do número de títulos emitidos gratuitamente aos accionistas entre 1 de Janeiro de 1982 e a data de publicação da lei, sendo deduzidos os dividendos atribuídos eventualmente aos accionistas por conta de 1982.

Para determinação do valor de indemnização de alguns dos bancos nacionalizados cujas acções não estavam cotadas na Bolsa, o artigo 18.º da lei previu a criação de uma Comissão Administrativa Nacional de Avaliação, composta pelo Presidente do Tribunal de Contas, pelo Governador do Banco de França, pelo presidente da secção de finanças do Conselho de Estado, pelo presidente da Câmara Comercial da «Cour de Cassation», e por um membro do Conselho Económico e Social.

Esta comissão foi encarregada de fixar em 30 de Junho de 1982, isto é, menos de 4 meses após a lei de nacionalização, o valor de troca nesta data das acções dessas sociedades. Para esse efeito, a comissão determina o valor de negociação das acções de cada sociedade em 31 de Dezembro de 1981, a partir do activo líquido e do lucro líquido tomando em conta a relação constatada entre, por um lado, o valor de Bolsa médio das acções e, por outro, o activo líquido e o lucro líquido dos Bancos nacionalizados cujas acções eram cotadas na Bolsa. Este valor de negociação é actualizado para tomar em conta os factos que o terão afectado durante os primeiros 6 meses de 1982, período este que compreende naturalmente a fase da nacionalização e alguns meses subsequentes.

Pode sintetizar-se este segundo esquema francês das indemnizações nos seguintes termos:

- as indemnizações são determinadas em menos de 4 meses, mesmo para as sociedades cujas acções não estão cotadas na Bolsa;
- os títulos de obrigação entregues têm o juro do mercado, pelo que o seu valor real é o seu valor facial;
- os critérios de determinação do valor de indemnização assentam fundamentalmente no valor médio de cotação de Bolsa, apurado um ano antes da data da nacionalização, mesmo no caso de sociedades sem cotação na Bolsa e em que o valor de Bolsa é apurado com base na activo líquido e no lucro líquido em 31 de Dezembro de 1981 mas tendo em conta a relação ou proporção existente, em sociedades idênticas mas com acções cotadas na Bolsa, entre tais valores contabilísticos e as cotações em Bolsa;
- as obrigações são reembolsáveis a longo prazo, mas podem ser livremente transaccionadas na Bolsa.

## B) — GRÃ-BRETANHA

37. Também a Grã-Bretanha, no 2.º pós-guerra, executou um vasto programa de nacionalizações que abrangeu o Banco de Inglaterra, a aviação civil, a indústria do carvão, a produção de energia eléctrica, as telecomunicações, os transportes ferroviários e de cabotagem marítima, o gás, o aço e o ferro.

Nestas nacionalizações foi sempre previsto que a indemnização fosse paga com títulos do Estado, com taxa de juro fixa de 3 %, ou em numerário.

No que concerne ao valor da indemnização, no caso por exemplo da *Bank of England*, esse valor foi baseado na cotação média das suas acções durante os 20 anos que precederam a nacionalização. Como porém o *Bank of England*, por tradição, não distribuía dividendos, de valor superior a 3 %, acumulando os excedentes como reservas, o valor de cotação (que assentava no

rendimento esperado para os títulos) era naturalmente muito mais baixo do que o valor substancial da empresa.

No caso da nacionalização do carvão, a fixação do valor de indemnização não foi prévia nem mesmo simultânea relativamente ao acto de nacionalização, já que a sua determinação haveria de resultar de um processo complexo a iniciar após a tomada de posse dos bens e a cargo de um *Céntral Valutation Board*.

Uma vez fixada, a indemnização foi paga através de títulos de obrigação, que os beneficiários não poderiam transaccionar.

### C — MÉXICO

38. O México procedeu em data recente — 1 de Setembro de 1982 — à nacionalização da banca privada.

No decreto de nacionalização prevê-se apenas que os accionistas das instituições nacionalizadas poderão entregar as suas acções contra o pagamento de uma indemnização cujo prazo não excederá 10 anos. Em 22 de Agosto de 1983 foi publicado um aviso da Secretaria de Hacienda e Crédito Público em que se dão a conhecer os termos de pagamento das indemnizações. A fixação do valor de indemnização resulta de Resolução dessa Secretaria de Estado, baseada em proposta de um «Comité Técnico de Avaliação», integrado por representantes da Secretaria de Fazenda e Crédito Público, do Banco do México, da Comissão Nacional Bancária e de Seguros e da Comissão Nacional de Valores.

A proposta de valor funda-se na situação líquida contabilística de cada banco nacionalizado, apurada com base na sua contabilidade e nas declarações para Imposto de Renda, e rectificadas para integrar a reavaliação de bens do imobilizado face à inflação e para incluir o período entre 31 de Dezembro de 1981 e 31 de Agosto de 1982.

Em finais de Agosto de 1983, já tinham sido publicadas 11 Resoluções fixando os valores de indemnização.

A indemnização é paga através de títulos da dívida pública garantidos pelo Estado, com um prazo de amortização de 10 anos e um período de diferimento de 3 anos.

Os detentores dos títulos receberão um juro cuja taxa equivalerá à média aritmética dos rendimentos máximos que as instituições bancárias estão autorizadas a pagar por depósitos em moeda nacional a prazo de 90 dias, certificada pelo Banco do México.

## D) — CONCLUSÕES

39. Da simples observação das linhas gerais mais características dos regimes de indemnização adoptados nos países a que atrás referimos, ressalta a constatação de profundas divergências em relação ao sistema adoptado no nosso País. As maiores divergências são três:

- a) Em primeiro lugar, a determinação do valor definitivo da indemnização ocorre num período relativamente curto, que em caso nenhum excede um ano, e que em certos casos não ultrapassa alguns meses. Anote-se que o curto período fixado para essa determinação é tido por compatível com a avaliação das acções com base no exame do balanço das empresas;
- b) Em segundo lugar, e exceptuando as nacionalizações-sanções adoptadas em França em 1946, nunca se estabeleceu diferenciações entre accionistas, para efeitos de indemnização pela nacionalização. Em particular, importa sublinhar que, não se criaram diferenciações com base no número de acções que em certa empresa um dado indivíduo possui;
- c) Em terceiro lugar, sendo habitual o pagamento das indemnizações através da entrega de títulos de dívida pública a longo prazo, como entre nós, a taxa de juro desses títulos não é substancialmente inferior à taxa do mercado aplicável em geral aos títulos de dívida pública de idêntica duração.

## IV

### O REGIME DAS INDEMNIZAÇÕES POR NACIONALIZAÇÃO E O DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO

40. Não cabe naturalmente no objecto deste trabalho a realização de uma investigação doutrinária sobre o regime jurídico das indemnizações por nacionalização em direito internacional público.

Trata-se de uma questão que, sendo relativamente pacífica e estabilizada até ao termo da 2.<sup>a</sup> guerra mundial, veio posteriormente a ser reposta, face à prática das nacionalizações por parte de um número elevado de membros da comunidade internacional.

Em todo o caso, deve salientar-se que a questão das indemnizações foi sempre tratada pelo direito internacional na perspectiva da protecção extraterritorial dos interesses dos nacionais de cada Estado, pelo que os *princípios da indemnização prévia, adequada e efectiva* foram consagrados para a nacionalização num dado País de bens de um cidadão de outro País, ou na perspectiva da oposição de princípios de ordem pública internacional ao reconhecimento e aplicação extraterritorial de nacionalizações arbitrárias ou sem indemnização.

Só quando em tempo mais recente o direito internacional público (a partir da Carta das Nações Unidas, e em especial do seu artigo 1.º, que consagra o respeito pelos direitos do homem como fundamento das relações pacíficas de amizade entre as Nações) passou a consagrar normas jurídicas de protecção dos

direitos humanos, e a restringir conseqüentemente a esfera do domínio reservado dos Estados, se começou a colocar o problema de saber se o Estado, ao nacionalizar bens dos seus próprios cidadãos, não estaria sujeito a normas e limites de direito internacional.

41. Os termos em que as normas de direito internacional, que consagram e protegem os direitos humanos, regulam o regime da indemnização devida são bastante mais frouxos do que aqueles em que a doutrina e a jurisprudência dos tribunais internacionais — e especialmente do *Tribunal Permanente de Arbitragem* — consagram o direito a uma indemnização pela nacionalização.

Na verdade, não encontramos acolhido nas convenções internacionais em que se consagram os direitos humanos (cuja protecção sobreleva o próprio domínio reservado dos Estados) o princípio, de alcance bem determinado, de que a indemnização por nacionalização deve ser *prévia, adequada e efectiva*, como foi formulado e aplicado por instâncias internacionais a respeito da nacionalização de bens de cidadãos estrangeiros desde o final do séc. XIX ao início dos anos 40.

Terá contribuído para tal situação a circunstância de, nos anos 40 e 50, alguns dos países tradicionalmente exportadores de capital, como os países da Europa Ocidental — que sempre reagiram às nacionalizações de outros países sobre bens de nacionais seus — levarem a cabo vastos programas internos de nacionalizações, associada ao grande número de países em vias de desenvolvimento que no seguimento de uma recém alcançada independência procederam a vastos programas de nacionalização que nem sempre respeitaram os princípios da indemnização *prévia, adequada e efectiva*.

Semelhante prática adoptada por um elevado número de membros da comunidade internacional conduziu a que os instrumentos que consagraram a protecção dos direitos humanos não hajam especificado a garantia de uma reparação adequada em termos de indemnização por nacionalização.

Pelo contrário, em algumas declarações internacionais o problema da nacionalização e da indemnização é reconduzida à esfera da soberania e do direito interno dos Estados, o que equivale

ao fim e ao cabo a limitar o alcance do direito de propriedade como fazendo parte dos «direitos humanos» que se sobrepõem à jurisdição exclusiva dos Estados.

Assim, a Resolução n.º 1803 (XVII) da Assembleia Geral das Nações Unidas, intitulada «Soberania permanente sobre os recursos naturais», e adoptada em 14 de Dezembro de 1962, extrai expressamente do princípio da soberania internacional dos Estados o corolário de que todo o Estado pode proceder à nacionalização, no seu território, de bens de nacionais e de estrangeiros, não aceitando como limite a esse poder o princípio dos direitos adquiridos, nem o princípio da não discriminação. No entanto, reconhece-se que a nacionalização é regida por normas de direito internacional público: a nacionalização deve ser motivada por razões de interesse público que justifiquem a lesão da propriedade privada de nacionais ou estrangeiros, e deve ser acompanhada pelo pagamento de uma indemnização «apropriada» quer à luz do direito internacional quer do direito interno.

Um passo mais na direcção da recondução do problema à esfera da soberania dos Estados é dado pela Resolução n.º 3281 (XXIX), tomada em 12 de Dezembro de 1974 pela Assembleia Geral da ONU, e que aprovou a «Carta dos Direitos e Deveres Económicos dos Estados». Embora aprovada por larga maioria, a Resolução não teve o acordo dos países desenvolvidos de economia de mercado, isto é, dos países tradicionalmente exportadores de capital a quem se devia em última análise a prática internacional que levava à formação de normas jurídicas relativas às indemnizações por nacionalização.

Nesta resolução, e em especial no seu artigo 2.º, mesmo a nacionalização por um Estado de bens de cidadãos estrangeiros é reconduzida exclusivamente à sua soberania, não se considerando a nacionalização de bens de nacionais ou estrangeiros regulada em nenhum dos seus institutos por normas de direito internacional público.

Saliente-se no entanto que, sendo embora este o estado actual da prática internacional de largo número de Estados, tais princípios não têm a adesão de um conjunto de países que praticam o Estado de Direito e têm um significado considerável na actividade económica internacional.

Por outro lado, não deve deixar de recordar-se que a Declaração Universal dos Direitos do Homem, adoptada em resolução de 10 de Dezembro de 1948, consigna no seu artigo 17.º que a «toda a pessoa quer isolada quer como colectividade tem direito à propriedade», e dispõe no seu n.º 2 que «ninguém pode ser *arbitrariamente* privado da sua propriedade», o que desde logo assegura ao indivíduo que seja alvo de uma nacionalização arbitrária um direito oponível à soberania do Estado, como é apanágio dos direitos humanos.

Segundo a melhor doutrina (2), a proibição do arbítrio na nacionalização aplicar-se-á a qualquer motivação para tal acto que não se reconduza aos motivos de interesse público, ordem pública ou sanção penal, que normalmente determinam um comportamento excepcional do poder público, no quadro de um sistema jurídico em que o direito de propriedade é reconhecido como princípio fundamental. Nacionalização arbitrária ocorrerá ainda quando não seja reconhecido como tal o direito de propriedade ofendido, o que sucederá em caso de não atribuição de indemnização ou de *manifesta* inadequação da indemnização atribuída.

Deve assim reconhecer-se, como condição para a licitude internacional do acto de nacionalização, a compensação ou indemnização, não propriamente justa, mas ao menos razoável ou aceitável.

42. O problema da indemnização devida por actos de nacionalização é, no entanto, regulado em algumas convenções internacionais.

Assim, o artigo 1.º do Protocolo n.º 1, Adicional à Convenção de Protecção dos Direitos do Homem e das liberdades fundamentais, determina que «qualquer pessoa singular ou colectiva tem direito ao respeito dos seus bens», pelo que «ninguém pode ser privado do que é sua propriedade a não ser por utilidade pública e nas condições previstas pela lei e pelos princípios gerais do direito internacional». A remissão do conteúdo con-

---

(2) Giovanni Pau, *La nazionalizzazione nei rapporti internazionali*, in *Studi Economico-Giuridici/Facoltà di Giurisprudenza di Padova*, 1953, p. 96 e segs.

creto do princípio para a lei e para os princípios gerais de direito internacional conduz à quase irrelevância deste dispositivo para as relações entre o País e os seus nacionais; assim, a Comissão Europeia dos Direitos do Homem, por decisão de 16 de Dezembro de 1966, concluiu que o artigo 1.º do Protocolo não exige que um Estado, que por razões de utilidade pública e nas condições previstas na lei prive os seus cidadãos do direito de propriedade, os indemnize. Já, pelo contrário, a referência aos princípios de direito internacional impõe o estabelecimento de uma indemnização aos cidadãos estrangeiros alvo de medidas de nacionalização.

Quando Portugal aderiu a este Protocolo, deduziu uma reserva face ao disposto no artigo 82.º da Constituição, então em vigor, nos termos do qual as expropriações de «latifundiários e de grandes proprietários e empresários ou accionistas» poderiam não dar lugar a qualquer indemnização, em termos a determinar pela lei.

Ora, perante esta reserva, quer a República Federal da Alemanha, quer a França, quer o Reino Unido exprimiram a posição de que os princípios de direito internacional postulavam uma indemnização prévia, adequada e efectiva, quando da expropriação de cidadãos estrangeiros, pelo que a reserva de Portugal, entendida como limitada a bens de cidadãos do próprio país, não contendia com tais princípios (v. Pinheiro Farinha, *Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, anotada, p. 166 a 169).

43. Julgamos que o direito de qualquer pessoa ao respeito dos seus bens dificilmente se compagina com uma nacionalização arbitrária, nos termos em que a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a doutrina subsequente a proibem.

Por outro lado, os princípios constantes dessa Declaração são sem dúvida princípios de direito internacional público, ainda que respeitando às relações entre os Estados e os seus cidadãos.

Como tal, trata-se de princípios que fazem parte integrante do direito português, por força do artigo 8.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa.

Neste contexto, e embora a norma de direito internacional público que consagra o direito dos estrangeiros a uma indemni-

zação prévia, adequada e efectiva do Estado, não seja directamente aplicável à nacionalização pelo Estado Português de bens de cidadãos portugueses, deve reconhecer-se que o princípio geral de respeito da propriedade privada de cada um proíbe, no plano do direito internacional público, qualquer acto que conduza à privação *arbitrária* do direito de propriedade, nomeadamente pela falta absoluta de indemnização, pela sua manifesta inadequação ou pela sua demora excessiva.

**APRECIACÃO CRÍTICA  
DO REGIME DAS INDEMNIZAÇÕES  
POR NACIONALIZAÇÃO, VIGENTE EM PORTUGAL**

44. Examinando o regime jurídico das indemnizações por nacionalização em vigor, observado o direito comparado emergente de experiências próximas no espaço e no tempo, e analisado o enquadramento do instituto à luz do direito internacional público, estamos agora em posição de passar à avaliação da coerência interna do sistema à luz dos princípios aplicáveis e das normas fundamentais da nossa ordem jurídica.

45. Poderemos considerar reconhecidos na nossa ordem constitucional, não só o princípio geral de direito internacional público do respeito da propriedade privada de cada um, nos termos que atrás indicámos, mas o próprio princípio mais concreto de que a nacionalização deve dar origem a uma justa indemnização.

Na verdade, a figura da nacionalização é, enquanto restrição ao direito de propriedade privada, equivalente à figura da expropriação, só se distinguindo desta última no que concerne aos seus fundamentos (sobretudo políticos e ideológicos) e à sua forma (geralmente através de um diploma formalmente legislativo).

A garantia consignada no artigo 62.º da Constituição de que a expropriação por utilidade pública só pode efectuar-se mediante pagamento de justa indemnização é por isso extensiva à nacionalização.

Tanto assim, aliás, que o legislador constituinte de 1976 resalvou expressamente no artigo 62.º os casos previstos na Constituição em que a expropriação poderia ser efectuada sem pagamento de justa indemnização, e que são afinal os previstos no n.º 2 do artigo 82.º

O artigo 82.º da Constituição referiu-se, além do mais, no seu n.º 1, à figura da *nacionalização* e socialização de meios de produção e ao critério de fixação de indemnização, e ressalva no n.º 2 a possibilidade de as *expropriações* de latifundiários e de grandes proprietários e empresários ou accionistas não darem lugar a qualquer indemnização, o que prova com clareza que a nacionalização é uma forma de expropriação, e que portanto lhe são aplicáveis as garantias constitucionais previstas para esta última figura.

Ao examinarmos criticamente o sistema instituído no direito português para o regime das indemnizações por nacionalização, não podemos deixar de verificar se esse sistema observa a garantia consignada no artigo 62.º da Constituição, tendo em conta que o direito de propriedade e a sua garantia só poderão ser restringidos nos casos expressamente previstos na Constituição (artigo 18.º, n.º 2, da Constituição).

Na verdade, embora o direito de propriedade não figure entre os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, é sem dúvida um «direito de natureza análoga» para efeitos do disposto no artigo 17.º da Constituição, já que entre outras razões consta do elenco de Direitos Fundamentais consagrado na Declaração Universal dos Direitos do Homem, a qual é acolhida como princípio de direito internacional público pelo nosso ordenamento constitucional (artigo 8.º, n.º 1, da Constituição); por conseguinte, o direito de propriedade e a garantia de justa indemnização beneficiam do regime de aplicação imperativa e da proibição de restrições por lei consagrada no artigo 18.º da Lei Fundamental.

46. Trataremos separadamente de cada um dos institutos do regime das indemnizações que analisámos neste trabalho, ou seja:

- do direito à indemnização;
- do exercício do direito à indemnização;

- da indemnização provisória;
- da indemnização definitiva;
- da mobilização dos títulos;
- da garantia do direito à indemnização.

Sempre que justificado e adequado, formularemos a respeito de cada uma destas matérias as propostas que nos parecerem mais avisadas.

#### A) *Direito à indemnização*

47. Os casos previstos nas alíneas *a)* e *b)* do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 80/77 são casos de privação do direito de indemnização em consequência de condenação por sentença judicial transitada em julgado, e configuram por isso verdadeiros *Confiscos*.

A Constituição permite nos termos do artigo 88.º que, no caso de actividades delituosas contra a economia nacional, a sanção possa incluir, como efeito da pena, a perda dos bens directa ou indirectamente obtidos com a actividade criminosa, sem que ao infractor caiba qualquer indemnização.

Observa-se claramente que a previsão do artigo 3.º, n.º 1, alíneas *a)* e *b)*, da Lei n.º 80/77, é muito mais vasta do que a do artigo 88.º da Constituição, já que:

- Não se aplica apenas a crimes contra a economia nacional, mas a toda e qualquer prática de actos dolosos ou gravemente culposos no exercício de funções de direcção empresarial;
- a sanção do confisco não se confina aos bens directa ou indirectamente conferidos pela actividade delituosa, estendendo-se a participações cuja aquisição nada tenha a ver com tais actividades.

Por outro lado, o artigo 3.º, ao determinar para situações descritas de modo vago e genérico uma grave sanção penal como é o confisco, está a violar o princípio da tipicidade que é corolário do princípio da legalidade consagrado no artigo 29.º da Constituição.

Nesta medida, o artigo 3.º, n.º 1, alíneas *a)* e *b)*, é a nosso ver claramente *inconstitucional*.

48. O n.º 3 do artigo 3.º visou impedir que a mera possibilidade de propositura de uma acção penal suspendesse indefinidamente a liquidação das indemnizações.

Esqueceu porém a situação análoga que ocorre caso o processo penal tenha sido intentado e, antes do julgamento, haja sido proferido despacho ordenando que o processo fique a aguardar melhor prova.

Não é justo manter indefinidamente suspensa a liquidação da indemnização neste tipo de casos, pois tal equivaleria a penalizar o indivíduo por falta de provas contra si próprio, quando continua a ser um princípio básico do nosso processo penal que toda a pessoa deve considerar-se inocente até se provar que é culpada (3).

A nosso ver, o regime de suspensão fixado na lei só deveria ser determinado após o despacho de pronúncia e enquanto este se mantivesse em vigor, pois só então existe uma apreciação judicial de suspeita fundamentada que permite suspender o exercício do direito à indemnização.

### B) *Exercício do direito à indemnização*

49. Em primeiro lugar, não podemos deixar de considerar absurdo que, indo a demora do processo de avaliação em mais de 9 anos, pretenda o Estado penalizar drasticamente os titulares de direitos que não hajam depositado em tempo oportuno as suas acções em instituições bancárias (privando-os de direito à indemnização) ou procedido à declaração de titularidade (sujeitando-os ao regime da Classe 12, com maior período de amortização e menor taxa de juro).

---

(3) É também um princípio expressamente consagrado na Declaração Universal dos Direitos do Homem (artigo 11.º, n.º 1).

Parece-nos adequado que o Estado, face a um atraso que lhe é imputável, levante os efeitos que fez desencadear dos factos atrás descritos, permitindo o depósito de acções e a entrega das declarações de titularidade, sem qualquer sanção, fixando para o efeito um novo prazo que não deveria terminar antes da primeira fixação de valores definitivos.

Será naturalmente indispensável rectificar o tratamento atribuído aos indemnizados que entretanto já foram penalizados com a sujeição à Classe 12, em consequência de atrasos na entrega da declaração de titularidade.

50. Ainda no capítulo do exercício do direito à indemnização, é indispensável formular um juízo crítico acerca do procedimento que vem sendo adoptado quando haja indicação na declaração de titularidade de que os títulos se destinam a ser entregues como dação em pagamento de débitos a instituições de crédito, ou quanto tal indicação seja oposta pela instituição depositária.

Na verdade, não é admissível que pela via administrativa se pretenda forçar o estabelecimento de acordos entre o indemnizando e a instituição de crédito que o financiou, bloqueando a emissão e a entrega dos títulos enquanto a instituição de crédito não comunicar à Junta de Crédito Público que a situação está «regularizada».

Caso o indemnizando, tendo recebido os títulos, os não entregue em dação à instituição sua credora, ou apenas os entregue em termos que esta não aceite, caberá à instituição de crédito exercer os seus direitos através dos mecanismos normais de direito privado, não se justificando que o Estado paternalisticamente interfira na divergência, apoiando por via administrativa a posição da instituição de crédito.

### C) *Indemnização provisória*

51. No domínio da fixação provisória do valor da indemnização, referimo-nos a um conjunto de casos em que nenhum

valor foi atribuído e em que se arrastam há já alguns anos os processos da respectiva fixação provisória.

Nestas situações, é ainda mais flagrante e intolerável o atraso na fixação definitiva dos valores de indemnização, pois nenhuma indemnização é fixada até essa data.

A não fixação de valores provisórios pode resultar da falta de elementos documentais e contabilísticos, ou de fundadas dúvidas sobre a situação das empresas apesar dos elementos existentes.

Em qualquer dos casos, seria indispensável que na determinação do valor definitivo pudesse o indemnizando intervir:

- quer colaborando na reconstituição dos elementos necessários;
- quer discutindo, em verdadeiro processo contraditório, os motivos de dúvida ou suspeita que estiveram na base da decisão da entidade que deveria ter fixado os valores provisórios.

Por estas razões, afigura-se-nos que, perante a decisão de não fixação do valor provisório, ou perante a não fixação pura e simples do valor provisório, poderá caber recurso para a comissão arbitral prevista na lei, caso alguns dos indemnizados requeiram ao Ministro das Finanças e do Plano a fixação do valor definitivo, e este pedido lhes seja expressa ou tacitamente indeferido.

#### D) *Indemnização definitiva*

52. A Lei n.º 80/77 fixou no seu artigo 9.º um prazo de 60 dias para a determinação do valor provisório das participações nacionalizadas, mas não estabeleceu um prazo específico para a determinação do valor definitivo das indemnizações.

No entanto, o artigo 13.º da lei determinou no seu n.º 1 que «o cálculo das indemnizações definitivas far-se-á de harmonia com as disposições da presente lei e na sua falta segundo a lei geral e os princípios gerais de direito», esclarecendo ainda o n.º 2 desse artigo que «aplica-se em especial supletivamente ao cálculo destas indemnizações o regime legal das indemniza-

ções por expropriação por utilidade pública, com as necessárias adaptações».

Ao analisarmos o regime definido pelo Código das Expropriações em vigor (Decreto-Lei n.º 845/76, de 11 de Dezembro) para a determinação do valor das indemnizações, verificámos que essa determinação — excluído o caso de expropriação por acordo, que aqui é irrelevante — resulta de arbitragem, a qual deve ser iniciada no prazo máximo de 60 dias após a data da posse administrativa do bem expropriado, podendo aliás o expropriado requerer directamente ao tribunal judicial o início do processo arbitral caso o prazo supra haja sido excedido sem que a arbitragem se tenha desencadeado (artigo 49.º do Decreto-Lei n.º 845/76). A arbitragem, por seu lado, deve estar completada no prazo de 10 dias, prorrogável por mais 10, no processo comum (artigo 54.º) ou no prazo de 15 dias, improrrogável, no processo urgente (artigo 68.º), sem prejuízo do recurso subsequente para o tribunal judicial.

Na economia da Lei n.º 80/77 previu-se que a fixação do valor provisório e do valor definitivo constaria de despacho do Ministro das Finanças (4), prevendo a versão inicial da Lei n.º 80/77 que só desse despacho caberia recurso para uma comissão arbitral (art. 16.º, n.º 1).

A exigência de prévia definição de indemnização por despacho ministerial não implicou no entanto a indeterminação do prazo para a decisão, nem isentou o Governo de tomar a necessária decisão num certo prazo.

Não fixando a lei qualquer prazo para essa decisão, e sendo certo que à luz dos princípios que regem a indemnização por expropriação esta está submetida a um prazo, julgamos que se deve aplicar por analogia o prazo fixado no regime geral de expropriação para a determinação da indemnização.

Esta é a conclusão que resulta da constatação da lacuna e do regime de integração consignado no artigo 13.º, n.º 2, da Lei

---

(4) Excepto no caso de prédio expropriado ao abrigo da Lei da Reforma Agrária, em que o despacho caberia conjuntamente ao Ministro das Finanças e ao Ministro da Agricultura.

n.º 80/77: «aplica-se em especial, supletivamente, ao cálculo destas indemnizações o regime legal das indemnizações por expropriação por utilidade pública, com as necessárias adaptações».

As necessárias adaptações levar-nos-ão a considerar aplicável o mais longo prazo fixado na lei para a determinação das indemnizações por expropriação — e que atrás computámos em 80 dias —, o qual se deve começar a contar desde a data da fixação do valor provisório, já que esta fixação estava ela própria sujeita a um prazo específico e deveria preceder a determinação do valor definitivo.

Face a estas conclusões, é inevitável reconhecer que a inobservância por parte do Estado do prazo legalmente fixado é ilícita, e pode acarretar a própria responsabilidade civil do Estado.

Na verdade, a circunstância de os títulos entregues incorporarem os juros desde a data da nacionalização não elimina o grave prejuízo causado pelo atraso na determinação dos valores definitivos e entrega dos correspondentes títulos de indemnização.

Basta recordarmos que a taxa de juro fixada para os títulos da Classe I — 13 % — era a taxa de desconto do Banco de Portugal em 1977, pelo que, se nesse ano as indemnizações definitivas tivessem sido fixadas e os títulos entregues, os indemnizados — pelo menos os da Classe I — teriam podido vender na Bolsa os títulos recebidos a um valor muito próximo do valor nominal.

Caso porém os valores definitivos sejam fixados em 1985, em montantes mais elevados que os valores provisórios, como é possível, e os títulos correspondentes sejam entregues neste ano, o valor de transacção ou valor substancial dos títulos é nitidamente inferior, já que a taxa de desconto do Banco de Portugal é hoje de 25 %, isto é, quase o dobro da que prevalecia em 1977!

Como os juros são incorporados nos títulos à taxa de 13 % (nos da Classe I), é manifesto que o valor dos títulos entregues em 1985 é muito inferior ao valor dos mesmos títulos entregues em 1977, pelo que o prejuízo causado pelo atraso na determinação dos valores definitivos é manifesto.

Este prejuízo é, obviamente, susceptível de avaliação — e o seu ressarcimento pode ser exigido pelos interessados em acção de responsabilidade a intentar contra o Estado.

53. Para além da questão do prazo para a fixação definitiva do valor das indemnizações, mas indissociavelmente ligada a ela, está a questão do método e critérios para a sua determinação.

Na verdade, o atraso de todo o processo resulta, em primeiro lugar, de o legislador ter determinado verdadeiros exames à escrita das empresas antes de fixar definitivamente os respectivos valores, exames esses que são confiados a empresas de auditoria, mediante concursos públicos cuja preparação é em si mesmo efectuada por comissões encarregadas da definição dos programas, dos cadernos de encargos, etc.

Não tendo os indemnizados oportunidade de intervir neste processo, em que critérios de apreciação com certa margem de discricionariedade são inevitáveis, é razoável prever que depois da fixação dos valores definitivos se renovará todo o processo de discussão dos critérios nas comissões arbitrais que apreciarão os valores fixados no seguimento da reclamação dos indemnizados.

Mais razoável teria sido seguir desde o início um processo contraditório para a fixação dos valores, como sucede na determinação do valor na expropriação por utilidade pública ou, em caso de impossibilidade abrir tão cedo quanto possível a fase contraditória do processo.

Encontrando-se no entanto já concluídos muitos processos de avaliação definitiva, não parece sensato deixar de se aproveitar todo o trabalho realizado.

A circunstância de não estar ainda definido o valor a atribuir às participações cruzadas entre empresas nacionalizadas obsta, porém, à imediata fixação definitiva do valor de indemnização.

Deveria então proceder-se à fixação de novos valores provisórios, ou à modificação dos valores provisórios estabelecidos, o que não é impedido pela Lei n.º 80/77; este foi, aliás, o procedimento adoptado pelo Governo no despacho normativo n.º 159/84, de 20 de Outubro, do Secretário de Estado das Finanças.

Ao invés, porém, de se prever que a fixação definitiva caiba unilateralmente ao Ministro das Finanças (de cuja decisão cabe recurso para uma comissão arbitral, cuja deliberação deve ser homologada pelo Ministro, cabendo recurso contencioso da decisão do Ministro), julga-se que a própria fixação definitiva

deveria caber a uma comissão arbitral única, designada em termos análogos aos previstos pela Lei n.º 80/77, e a quem caberia decidir, com independência e imparcialidade, o valor definitivo a atribuir às indemnizações.

Tratando-se de uma única comissão arbitral, estaria assegurada a adopção de um critério uniforme no domínio das participações cruzadas, questão esta que se arrisca a constituir um grave factor de estrangulamento que tenderá a eternizar o processo de decisão sobre o valor das indemnizações.

Por outro lado, cometer-se-ia a uma entidade imparcial a determinação do próprio valor, quando o sistema actual, passando pela necessidade de despacho de homologação do Ministro das Finanças e pelo subsequente recurso contencioso de anulação desse despacho — recurso este restrito a problemas de legalidade —, não garante a atribuição a uma entidade imparcial da decisão sobre o mérito, ou seja, sobre os critérios de determinação do valor definitivo.

Nem se argumente em sentido contrário com a necessidade de intervenção do Ministro das Finanças para assegurar a cobertura financeira do serviço da dívida. Pois, por um lado, a determinação do valor a indemnizar não pode estar condicionada por critérios financeiros, mas apenas por critérios de justiça, e por outro a própria Lei n.º 80/77 prevê no seu artigo 41.º mecanismos de salvaguarda para ocorrer a situações de ruptura ou grave desequilíbrio financeiro provocadas pela sua aplicação.

54. Para além do atraso excessivo da determinação dos valores e do método inadequado para essa definição, os critérios definidos por lei para o apuramento do valor definitivo contrariam em diversos aspectos os princípios de uma indemnização justa.

Na verdade, a justiça na determinação do valor devido pela nacionalização implica que o apuramento do valor se reporte a data tão próxima quanto possível daquela em que a nacionalização ocorre.

A consideração de datas muito anteriores como datas de referência do processo de determinação do valor é sobremaneira injusta em períodos inflacionistas, pois os valores apurados ficarão inevitavelmente desactualizados. Por essa razão, quando do recente

programa de nacionalizações em França, o Conselho Constitucional recomendou ao Governo que, para se assegurar a necessária justiça na determinação do valor da indemnização, o período de 1978/1980, que inicialmente fora considerado para o apuramento da média das cotações na Bolsa das acções nacionalizadas, fosse mais aproximado da data da nacionalização, o que veio de facto a ser observado (o período passou a ser de Outubro de 1980 a Março de 1981). Não pode por isso deixar de se considerar injusta a fixação pela lei portuguesa de um valor de cotação ou valor de rendibilidade, não de 3 anos anteriores à nacionalização — como foi considerado excessivo pelo Conselho Constitucional francês — mas de *10 anos* (de 1 de Janeiro de 1964 a 24 de Abril de 1974), por força do qual o valor da indemnização é afectado por valores vigentes 11 anos antes da data das nacionalizações! Na verdade, o Decreto-Lei n.º 528/76 determina nos seus artigos 3.º e 4.º que o valor de cotação ou de rendibilidade dos títulos nacionalizados é apurado tendo em conta: ou a cotação média, ou o rendimento em cada um dos anos de um período de 10 anos, entre 1 de Janeiro de 1964 e 24 de Abril de 1974 (ou 31 de Dezembro de 1973 no caso de valor de rendibilidade)!

Também a tomada em consideração para a determinação dos valores justos de factos posteriores à data da nacionalização é a nosso ver lesiva do princípio de justiça; ora, o Decreto-Lei n.º 528/76, no seu artigo 2.º, n.º 3, prescreve que na determinação do valor substancial das empresas nacionalizadas serão tidas em conta todas as situações supervenientes ao fecho dos balanços em causa, desde que respeitem a anterior actividade da empresa e devam reflectir-se na respectiva contabilidade. Consideremos por exemplo um crédito que figurava no activo da empresa à data da nacionalização e que veio a revelar-se irrecuperável 3 anos volvidos sobre a data da nacionalização. De acordo com o critério fixado pelo Decreto-Lei n.º 528/76, deverá tal crédito ser eliminado do activo da empresa, ou ser provisionado na sua totalidade, se à luz dos factos conhecidos 3 anos depois se pudesse concluir pela razoabilidade contabilística de tal procedimento. Sendo certo que a gestão da empresa deixou de ser da responsabilidade dos accionistas ou quotistas nacionalizados e que, em grande medida, a gestão posterior à nacionalização pode ter afec-

tado o grau de recuperabilidade dos créditos, compreende-se em que medida o sistema adoptado facilita e propicia a adopção de valores de indemnização influenciados por factos ulteriores à data da nacionalização, e portanto injustos.

### E) *Pagamento da indemnização*

55. Os termos de pagamento das indemnizações por nacionalização definidos pela Lei n.º 80/77 são, como houve oportunidade de apreciar, diferentes consoante o número de acções ou quotas pertencentes a cada indemnizando.

Se a diversidade de regimes de pagamento respeitasse apenas ao escalonamento no tempo do pagamento do capital e juros, o instituto não justificaria atenção de maior, já que o valor substancial dos títulos de indemnização seria sempre o mesmo, e o indemnizando poderia recuperar o valor do título vendendo-o no mercado por um preço que corresponderia tendencialmente ao valor substancial.

Sucedo, no entanto, que a lei, para além de dispor que o pagamento se processa em prazos diferentes consoante o volume da indemnização devida globalmente a cada indemnizando, fixa taxas de juro diversas consoante o volume da indemnização devida, estabelecendo uma série degressiva de taxas, por escalões.

Ora estabelecer taxas de juro diversas para o pagamento diferido de indemnizações equivale a estabelecer valores diversos para as indemnizações, já que o valor actualizado de uma prestação devida a prazo é profundamente diverso caso a taxa de juro do diferimento seja 13 % ou 2,5 % ao ano. Aliás, o valor de realização desses títulos, se os seus titulares os pretendessem transaccionar na bolsa, é também profundamente diferente, reflectindo claramente a diferença do respectivo valor substancial ou valor actualizado.

O sistema adoptado pela Lei n.º 80/77 equivale assim, para todos os efeitos, a atribuir valores de indemnização diferenciados consoante o volume de indemnização devido a cada pessoa. O que significa que o sistema em vigor é manifestamente contrário ao princípio da igualdade dos cidadãos perante a lei, ao esta-

belecer uma efectiva discriminação no tratamento dos indemnizandos consoante a respectiva situação económica.

Por essa razão, e porque tal diferenciação constava já dos princípios aprovados pelo Decreto-Lei n.º 528/76, o legislador constituinte de 1976 procurou assegurar a legalidade constitucional de um tal procedimento, incluindo na Constituição uma disposição — o artigo 82.º, n.º 2 — que permitia precisamente o estabelecimento de discriminações contra os «latifundiários, grandes proprietários e empresários ou accionistas», permitindo que as expropriações dos seus bens não dessem lugar a qualquer indemnização.

À luz deste preceito, era admissível (º) a cobertura constitucional da Lei n.º 80/77, que se limitava a consagrar uma discriminação na determinação do valor da indemnização, não chegando sequer à privação em absoluto do direito de indemnização.

Sucede, porém, que em 1982 a Assembleia da República, na revisão constitucional então efectuada, determinou a supressão do citado n.º 2 do artigo 82.º.

Esta supressão de uma disposição constitucional que permitia o estabelecimento de discriminações contra os grandes accionistas levou à restauração do princípio da não discriminação, que se deve agora aplicar sem excepções no caso vertente.

A Lei n.º 80/77, sendo direito ordinário anterior à Revisão Constitucional de 1982, deve submeter-se aos imperativos constitucionais decorrentes desta revisão, tal como resulta da aplicação do artigo 293.º da própria Constituição: «O direito anterior à entrada em vigor da Constituição mantém-se, desde que não seja contrário à Constituição ou aos princípios nela consignados».

Ora o princípio da igualdade dos cidadãos perante a lei — consagrado no artigo 13.º, n.º 1, da Constituição — e a proibição de discriminações com base na situação económica — constante do artigo 13.º, n.º 2 — são a nosso ver incompatíveis com a atribuição de valores de indemnização diversos consoante a situação económica do indemnizando.

---

(º) Embora dificilmente se possa aceitar que as discriminações introduzidas pela Lei n.º 80/77 apenas afectem «latifundiários, grandes proprietários e empresários ou accionistas».

Se dois indivíduos forem donos de 50 % de uma empresa que veio a ser nacionalizada, e um deles detiver já títulos de indemnização das Classes I a XI e o outro não, a Lei n.º 80/77 determina que a um serão entregues títulos de indemnização com taxa de juro de 2,5 % ao ano e ao outro títulos com taxa de 13 %; os valores de indemnização atribuídos a um e outro indivíduo são substancialmente diversos, sendo de 1 para 5 ou de 1 para 6 a diferença de valores dos títulos se vendidos no mercado da Bolsa.

Trata-se de uma evidente discriminação, já sem qualquer cobertura constitucional, e que a todo o momento como tal poderá vir a ser declarada inconstitucional.

Tal inconstitucionalidade superveniente pressupõe, porém, como vimos, que o valor da indemnização é diverso face à diferenciação de taxas de juro dos títulos.

Mas se for efectivamente assegurado um direito de mobilização antecipada dos títulos ao valor nominal, cujo exercício esteja garantido e se ache aberto a todos os indemnizandos, já não se poderá falar de diferenciação de valores de indemnização, pois todos os indemnizandos terão recebido títulos cujo valor substancial equivalerá, mercê do regime de mobilização, ao valor nominal.

56. Os termos de pagamento dos títulos de indemnização, para além de violarem, como demonstramos, o princípio da igualdade constitucionalmente consagrado, violam ainda o princípio de que a nacionalização se deve processar mediante indemnização justa.

Não é decerto nacionalização mediante indemnização justa aquela que não é acompanhada pela atribuição simultânea, dentro de breve prazo, de um valor económico equilibrado face à lesão causada no património do nacionalizado pelo acto de nacionalização.

Não se encontrando vedado o pagamento da indemnização por títulos de dívida a prazo, é porém necessário que o indemnizando possa obter o seu valor actualizado vendendo-os no mercado.

Para que tal alternativa exista é indispensável que as condições de remuneração pelo prazo de diferimento correspondam substancialmente às condições do mercado, pois de outro modo o valor actualizado dos títulos será muito inferior ao seu valor nominal.

Ora, como observámos atrás, o valor actualizado dos títulos, mesmo à data da sua emissão e mesmo ainda à data da Lei n.º 80/77, seria substancialmente inferior ao seu valor nominal, suportando assim o indemnizando os prejuízos do diferimento no pagamento da indemnização pelo Estado.

As taxas de juro fixadas para o reembolso dos títulos de indemnização criaram assim um sacrifício adicional aos titulares dos bens nacionalizados, já que lhes não é assegurada a mínima possibilidade de, pela venda dos títulos logo após a emissão, recuperarem o valor nominal do seu crédito sobre o Estado, isto é, o valor reconhecido como justo pelo próprio Estado!

Também aqui portanto se verifica uma violação grave do princípio da justa indemnização, a menos que pelo regime de mobilização antecipada se facultem ao indemnizando alternativas reais de recuperação do mencionado valor nominal dos seus títulos de indemnização.

#### F) *Mobilização dos títulos*

57. O regime de mobilização antecipada dos títulos de indemnização é um instituto que deve ser associado ao próprio regime de pagamento das indemnizações, já que: *a)* o imperativo constitucional da não discriminação só será respeitado caso seja efectivamente assegurado o exercício de um direito de mobilização ao valor nominal que anule a discriminação contida na fixação de juros diferenciados para as diversas classes; *b)* só assim será reparado o prejuízo causado pelo facto de, no momento da sua efectiva entrega aos indemnizandos, os títulos terem um valor real inferior ao valor nominal, o que em princípio não teria sucedido caso tivessem sido entregues em 1977, observados que fossem os prazos legais.

Ora, face ao regime actualmente em vigor, encontra-se esgotada a possibilidade de mobilizar antecipadamente ao valor nominal os títulos de indemnização para pagamento de dívidas próprias a instituições de crédito ou para pagamento de impostos, só estando prevista a mobilização antecipada ao valor nominal desses títulos para saneamento financeiro de empresas privadas ou para aquisição de participações do sector público.

Importa reconhecer que qualquer destas modalidades de mobilização antecipada não vem correspondendo ao que seria exigível para se assegurar a efectiva satisfação de um direito à mobilização.

Pode, a nosso ver, o indemnizando reagir a esta situação, requerendo ao Ministro das Finanças a adopção das providências necessárias para que o direito à mobilização não seja postergado, e recorrer da decisão do Ministro para a comissão arbitral prevista na Lei n.º 80/77.

58. Mas independentemente desta possibilidade de reacção, seria indispensável identificar os factores que explicam as dificuldades que estão sendo suscitadas neste domínio, com vista a determinar a forma de as superar.

Ora, a nosso ver, tais factores são recondutíveis à mesma ordem de razões: as instituições do sector público que recebam os títulos passam a ter no seu activo um valor cujo rendimento é muito inferior ao custo dos fundos respectivos, e tal composição do activo vem reduzir a rendibilidade do capital da instituição, o que contraria o objectivo fundamental da sua gestão. Por essa razão tais instituições só aceitam a entrega dos títulos quando o Governo impõe tal solução por via administrativa reduzindo a autonomia de gestão, ou quando se trate de substituir, por títulos de indemnização, valores cuja rendibilidade ou valor substancial seja ainda inferior!

Sendo a mobilização antecipada ao valor nominal uma obrigação assumida pelo Governo, não pode este transferi-la para outras entidades — ainda que do sector público — sem procurar preencher as condições de que dependerá a adesão destas entidades, no exercício da sua autonomia de gestão, ao instituto da mobilização.

Sendo por outro lado conhecidas as dificuldades de assumir novos encargos que agravem o presente *déficit* do Orçamento do Estado, o caminho para uma solução compatível com a proibição constitucional de desnacionalizar é inevitavelmente estreito e complexo.

Afigura-se-nos a esta luz que três vias poderiam ser adoptadas:

- a) Em primeiro lugar, poderia e deveria ser admitido o pagamento de impostos ou contribuições para-fiscais vencidos e vincendos até ao termo do ano em que ocorrer a fixação dos valores definitivos de indemnização, e que incidam sobre o indemnizando, através da dação em pagamento de títulos de indemnização do próprio indemnizando, que seriam recebidos ao valor nominal.

Esta medida justifica-se face ao atraso do próprio Estado na determinação dos valores definitivos e na entrega dos títulos, e representa uma modalidade de mobilização de títulos que se processa com eficiência, já que a sua implementação compete ao próprio Estado, que detém o encargo da dívida com as indemnizações.

- b) A segunda via que poderia ser seguida, com vista a tornar efectivo o direito à mobilização, consistiria na subscrição de aumentos de capital das empresas nacionalizadas através da entrega de títulos de indemnização, ao valor nominal.

Esta fórmula asseguraria a observância do princípio, que atrás assinalámos, de que deverá caber ao Estado, directamente, satisfazer o exercício do direito de mobilização.

A sua aplicação pressupõe naturalmente numa primeira fase a transformação de empresas públicas em sociedades anónimas, ficando assegurado o princípio da irreversibilidade das nacionalizações através da representação obrigatória do capital existente à data da nacionalização, e ainda da maioria do capital existente em cada momento, por acções que apenas poderiam pertencer a entidades do sector público.

Sendo as restantes acções livremente transferíveis, poderiam as mesmas ser cotadas na Bolsa a um valor determinado.

A subscrição de aumentos de capital por detentores originários de títulos de indemnização permitiria trocar esses títulos ao valor nominal por acções subscritas a um valor equivalente ao valor de Bolsa, e que por isso poderiam ser de imediato vendidas a um valor correspondente, afinal, ao valor nominal dos títulos de indemnização entregues para a subscrição.

O inconveniente desta solução estaria no facto de a empresa passar a ter aplicada em títulos de baixo rendimento parte do seu capital, degradando assim o seu índice de rendibilidade dos capitais próprios.

Em alternativa poderia o Estado alienar as acções que lhe adviessem da transformação da empresa pública em sociedade anónima e *que fossem livremente transferíveis*, recebendo como pagamento pela venda dessas acções títulos de indemnização avaliados ao valor nominal. Este processo permitiria entregar aos indemnizando valores equivalentes ao valor nominal dos títulos e susceptíveis de realização pecuniária (pela venda na Bolsa, por exemplo), sem necessidade de agravamento da despesa orçamental.

- c) A terceira via passaria por uma intensificação do programa de alienação de participações detidas por empresas públicas e pelo IPE, em que o custo de aquisição pudesse ser liquidado por títulos de indemnização, nos termos da lei e das portarias em vigor.

Para tal intensificação seria necessário impor ao IPE que todas as alienações passassem a ser realizadas ao abrigo do regime de mobilização de títulos e não (como actualmente sucede) mediante pagamentos em numerário, e impor às empresas públicas detentoras de participações não necessárias ao seu objecto a venda dentro de prazos predeterminados.

Conhecidos porém que são os atrasos inevitáveis que decorrerão deste método de solução, julga-se mais adequado completá-lo através da enunciação periódica de um número de par-

ticipações a alienar pelo sector público dentro de certo prazo e de acordo com o regime de mobilização de títulos. Caso tal alienação não ocorra dentro do período fixado, deveria a participação em causa ser desafectada do imobilizado corpóreo da empresa pública a que pertence, com inerente redução do capital desta, e ser encarregada uma entidade adequada do sector público de promover a sua venda, gerindo a participação até à data em que esta viesse a ocorrer.

### G) *Garantia do direito à indemnização*

59. O sistema actualmente em vigor para garantia do direito à indemnização resulta do Decreto-Lei n.º 343/80, de 2 de Setembro, e assenta na constituição de uma pluralidade de comissões arbitrais — uma por empresa — constituídas por três árbitros, sendo um representante do Governo, outro do particular e o terceiro escolhido por acordo dos dois primeiros.

Não prevê a lei, porém, qualquer mecanismo para assegurar a representatividade do representante da parte litigante, de entre a generalidade dos titulares de direitos de indemnização por acções de uma mesma empresa nacionalizada. Daí resulta a conclusão de que será a *primeira* comissão arbitral constituída para apreciar o litígio relativo a certa empresa que se ocupará de todos os litígios subsequentes relativos à mesma empresa.

A nosso ver, contudo, esta conclusão acarreta um sistema que em si não pode deixar de se qualificar como injusto, já que atribui um privilégio a quem mais rapidamente se propuser litigar com o Estado.

Para obviar a este resultado terá no entanto de se admitir: ou que cada parte litigante possa escolher um árbitro diverso, o que não é compatível com o princípio de que os litígios relativos a uma mesma empresa nacionalizada devem ser resolvidos pela mesma comissão arbitral; ou que seriam convidados todos os demais titulares de direitos sobre as participações na mesma empresa a associar-se ao litígio e a participar na designação do árbitro, o que não só não está previsto na lei, como está até em

contradição com o mecanismo de constituição da comissão nela estabelecido.

Nos termos do artigo 21.º, n.ºs 6 e 7, da Lei n.º 80/77, as decisões das comissões arbitrais, que devem ser proferidas no prazo de 60 dias, têm de ser homologadas pelo Ministro das Finanças, cabendo do despacho de homologação recurso para o Supremo Tribunal Administrativo.

Embora a Lei n.º 80/77 não se refira à hipótese de ausência ou indeferimento da homologação, decorre dos princípios gerais de direito a possibilidade de impugnação de tais actos negativos junto da 1.ª secção do S.T.A..

Em qualquer caso, o recurso contencioso a interpor para a 1.ª secção do S.T.A. é a via jurisdicional instituída por lei para garantia dos expropriados contra o acto de fixação do valor definitivo.

Assumindo o contencioso administrativo a natureza de um contencioso de anulação e de mera legalidade, são naturalmente limitadas as possibilidades de esse tribunal administrativo avaliar integralmente a aplicação dos critérios de determinação de valor estabelecidos pela lei.

Só no caso de se poder provar a ilegalidade dos métodos adoptados ou dos critérios utilizados poderá — e deverá — o S.T.A. anular o despacho que fixou os valores definitivos de indemnização.

O regime de garantia do direito dos indemnizados que foi consagrado no Decreto-Lei n.º 343/80 representou, assim, um claro retrocesso em relação ao que figurava na Lei n.º 80/77.

Na verdade, a comissão arbitral instituída pela versão inicial da Lei n.º 80/77 julgava definitivamente e sem recurso, e as suas decisões não careciam de qualquer homologação.

Dispondo essa comissão arbitral de plena jurisdição, e podendo modificar as avaliações estabelecidas, estava assegurado que uma entidade imparcial avaliaria todos os aspectos em que poderia ser suscitada pelo indemnizado a questão da violação dos seus direitos.

Porém, no sistema instituído pelo Decreto-Lei n.º 343/80, basta que o Ministro das Finanças se recuse a homologar a decisão da comissão arbitral para que esta não seja viável.

E como não está prevista a obrigação legal de homologar, antes parece tratar-se de um poder discricionário, reduz-se consideravelmente a possibilidade de controle jurisdicional sobre essa decisão, já que a mesma só pode ser anulada nos limitados termos em que o direito português prevê a fiscalização jurisdicional do exercício de poderes discricionários <sup>(6)</sup>.

---

<sup>(6)</sup> Ver sobre a matéria a ADENDA acrescentada a este parecer.

## VI

### CONCLUSÕES

1. O direito constitucional português acolhe o princípio de direito internacional público de que as nacionalizações só poderão efectuar-se mediante justa indemnização, e proíbe actualmente qualquer discriminação na fixação e pagamento das indemnizações.

2. Os critérios de determinação do valor definitivo da indemnização estão formulados pela lei em termos que lesam gravemente o princípio da justa indemnização constitucionalmente acolhido. Na verdade:

- a)* ao fazer depender o valor da indemnização de um valor de cotação ou de um valor de rendibilidade apurados nos 10 anos anteriores à data da nacionalização, a lei está a penalizar injustamente o indemnizando pela própria inflação ocorrida anteriormente;
- b)* ao fazer depender o valor da indemnização devida da elaboração de balanços especiais das empresas nacionalizadas, precedidos de auditorias às contas em que são tomadas em consideração as situações à data da avaliação, a lei está a consagrar um sistema que possibilita que a gestão ulterior à nacionalização afecte o valor da empresa e os direitos do indemnizando.

3. O critério definido para a fixação do valor definitivo das indemnizações revelou-se especialmente gravoso, na medida em

que, decorridos nove anos sobre a data das nacionalizações, continuam em curso as auditorias especiais impostas por lei, e nenhum valor definitivo de indemnização foi fixado, assim se violando o princípio de que a nacionalização deve ser acompanhada dentro de prazo razoável pela definição de uma indemnização certa e determinada.

4. Os termos de pagamento das indemnizações definidos pela Lei n.º 80/77 violam o princípio da justa indemnização, não por deles resultar o pagamento a prazo, mas porque o valor actualizado dos títulos de dívida entregues é muito inferior ao seu valor nominal, quer no próprio momento em que foram entregues, quer na data da publicação da Lei n.º 80/77.

5. Esses termos de pagamento contrariam ainda frontalmente o princípio da igualdade dos cidadãos perante a lei, o qual, na versão actual da Constituição, não consente discriminações na atribuição de indemnizações por nacionalização.

6. O modo como a lei definiu o direito de mobilização antecipada dos títulos de indemnização não se coaduna, em muitos casos, com o modo como as propostas de mobilização são apreciadas pelas entidades para o efeito encarregadas pelo Governo. Sendo a aquisição de títulos de indemnização ao valor nominal não uma operação comercial ou empresarial mas a satisfação de um direito sobre o Estado, é necessário que as entidades encarregadas de efectivar o direito à mobilização actuem por conta e ordem do Estado, e não no exercício da sua autonomia de gestão. Para o efeito será indispensável atribuir ao Estado de modo claro e directo os custos da operação, ou configurá-la como de conta e ordem do Estado.

7. O modo como se acha estruturada na lei actual a garantia do direito à indemnização não assegura ao administrado que a decisão final sobre o valor da indemnização e questões análogas esteja sujeita a um controle de mérito por um órgão imparcial; recomenda-se por isso a substituição do actual sistema de recurso para comissões arbitrais, cujas decisões carecem de homo-

logação ministerial, por outro em que o recurso seja interposto para uma única comissão, cuja imparcialidade seja assegurada pela presença de magistrados especialmente qualificados para o efeito, e cuja decisão seja final, quer sobre aspectos de legalidade quer sobre aspectos de mérito.

Lisboa, 12 de Dezembro de 1984

*Diogo Freitas do Amaral*  
*José Robin de Andrade*

## ADENDA

Declarámos, no ponto 59. do parecer aqui publicado, que o regime jurídico estabelecido no Decreto-Lei n.º 343/80 quanto à garantia dos direitos dos indemnizados representou um claro retrocesso em relação ao que figurava na lei n.º 80/77. Na verdade, esta lei previa uma comissão arbitral que julgava definitivamente e sem recurso, não carecendo as suas decisões de homologação governamental; ao passo que com o Decreto-Lei n.º 343/80 as decisões das comissões arbitrais sobre indemnizações ficaram sujeitas a homologação do Ministro das Finanças, o que abre desde logo a possibilidade de a homologação ser recusada. Na hipótese — que é a mais provável — de o Ministro recusar a homologação por a comissão arbitral, dando provimento a um recurso de um particular, ter fixado o valor da indemnização acima do valor determinado inicialmente pelo Governo, compreende-se como há aqui diminuição de garantias dos administrados. É certo que a recusa de homologação pode ser objecto de impugnação contenciosa para o Supremo Tribunal Administrativo; mas, como também dissemos no nosso parecer, este recurso é um mero recurso de anulação, configurando um contencioso objectivo de legalidade, e não um contencioso de plena jurisdição, pelo que a protecção dos direitos dos particulares é muito insuficiente.

Em consequência de tudo isto, recomendávamos no citado parecer uma alteração legislativa no sentido de a decisão final sobre o valor da indemnização ser sujeita a um controle de mérito por um órgão imparcial: propusemos então que a comissão arbitral passasse a ser constituída por magistrados, que tivesse plena

jurisdição, e que as suas decisões deixassem de estar sujeitas a homologação ministerial.

Esta proposta — como as demais que na mesma altura fizemos — não foi atendida pelo legislador, que se vem revelando pouco sensível, neste domínio, aos apelos do Estado de Direito.

Daí resulta que os indemnizados, inconformados com a fixação de valores anormalmente baixos para as indemnizações a que têm direito, vêm procurando encontrar formas mais aperfeiçoadas de protecção das suas posições *à luz do direito vigente*, e não já no mero plano «*de jure condendo*» em que colocámos a questão em 1984, quando ainda havia alguma esperança numa certa abertura do Poder para este tipo de questões.

Dois caminhos, pelo menos, têm sido tentados, ambos assentes na ideia mestra de que as comissões arbitrais são verdadeiros *tribunais* pelo que à face da Constituição as suas decisões não podem estar sujeitas a homologação do Governo:

- a) O primeiro caminho consiste em afirmar que a sujeição das decisões das comissões arbitrais a homologação ministerial não pode ter o significado de permitir ao Governo um controle de mérito sobre verdadeiras sentenças judiciais, pois isso seria inconstitucional; para salvar a constitucionalidade das leis em vigor, tal homologação terá de ser entendida como um acto vinculado, consistindo na simples verificação da regularidade formal do processado e na ordem dada aos serviços para que cumpram a decisão da comissão arbitral;
- b) O segundo caminho consiste em entender que as disposições legais que sujeitam as decisões arbitrais a homologação do Governo são mesmo inconstitucionais, por violarem o princípio da reserva da função jurisdicional aos tribunais e o princípio da independência dos tribunais face à Administração.

Estando pendentes recursos interpostos por interessados para o S.T.A., em que se defendem tanto a primeira como a segunda concepções, entendemos não dever aqui discuti-las.

Sempre acrescentaremos, no entanto, que *em matéria de indemnizações por expropriação ou nacionalização de terras na zona da reforma agrária*, o S.T.A. proferiu recentemente um acórdão, em Tribunal Pleno, no qual julgou — a nosso ver, bem — que a fixação do valor das indemnizações faz parte da função jurisdicional, e não da função administrativa, pelo que tal tarefa deve considerar-se reservada aos tribunais, sendo inconstitucionais as normas legais que a cometem ao Governo ou a qualquer outro órgão da Administração (7).

Para que o S.T.A. aplique agora, coerentemente, a mesma doutrina à legislação sobre nacionalização de empresas bastará que considere que as comissões arbitrais previstas nessa legislação são verdadeiros tribunais e exercem a função jurisdicional — o que, perante a norma expressa do artigo 212.º, n.º 2, da Constituição, não parece duvidoso.

Lisboa, 31 de Dezembro de 1988.

*Diogo Freitas do Amaral*  
*José Robin de Andrade*

---

(7) V. o Ac. STA-P, de 15-12-87, caso *George Francisco de Sousa e Castro Black*, in AD, 319, p. 946.

**LISTA DE DIPLOMAS SOBRE INDEMNIZAÇÃO  
POR NACIONALIZAÇÕES E EXPROPRIAÇÕES  
PUBLICADOS APÓS 12 DE DEZEMBRO DE 1984**

Despacho Normativo n.º 14/85 de 1 de Março, do Secretário de Estado do Tesouro, do Secretário de Estado das Finanças e do Secretário de Estado da Produção Agrícola — define o processo a seguir no caso de dação de títulos em cumprimento de obrigações perante vários credores públicos.

Despacho Normativo n.º 49/85 de 5 de Julho, do Secretário de Estado das Finanças — fixa novos valores provisórios de indemnização.

Decreto-Lei n.º 332/85 de 16 de Agosto — regime de compensação das instituições de crédito pelos títulos recebidos em dação.

Decreto-Lei n.º 365/85 de 11 de Setembro — possibilidade de mobilização pelo Estado de títulos de indemnização, ao valor nominal, em aumentos de capital.

Despacho Normativo n.º 92/85 de 21 de Setembro, do Secretário de Estado das Finanças — fixa novos valores provisórios de indemnizações.

Portaria n.º 962/85 de 31 de Dezembro — renova a possibilidade de mobilização de títulos para o saneamento financeiro.

Despacho Normativo n.º 22/86 de 12 de Março, do Secretário de Estado do Tesouro — fixa os primeiros valores definitivos de indemnizações.

Decreto-Lei n.º 51/86 de 14 de Março — redefine as condições de funcionamento das comissões arbitrais previstas no Decreto-Lei n.º 343/80 de 2 de Setembro.

Despacho Normativo n.º 27/86 de 7 de Abril, do Secretário de Estado do Tesouro — fixa valores definitivos de indemnizações.

Despacho Normativo n.º 37-A/86 de 12 de Maio, do Secretário de Estado do Tesouro — fixa valores definitivos de indemnizações.

Portarias n.º 257/86 de 30 de Maio e n.º 683/86 de 14 de Novembro — põem termo à necessidade de observar a Portaria n.º 694/82 de 14 de Julho, que impunha às empresas públicas, na alienação de participações, a obrigação de receber em pagamento títulos de indemnização, ao valor nominal.

Portaria n.º 497/86 de 8 de Setembro — fixa em 5 % a taxa de capitalização para a fixação de valor de indemnização de participações com base no respectivo rendimento.

Decreto-Lei n.º 333/86 de 2 de Outubro — sujeita ao processo de execução fiscal a cobrança de dívidas ao Estado nos processos de indemnizações.

Despacho Normativo n.º 6/87 de 2 de Fevereiro, do Secretário de Estado do Tesouro — fixa valores definitivos para as indemnizações.

Lei n.º 12/87 de 7 de Abril — elimina as reservas à Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Despacho Normativo n.º 62/87 de 14 de Julho, do Secretário de Estado do Tesouro — fixa novos valores definitivos para as indemnizações.

Decreto-Lei n.º 351/87 de 5 de Novembro — dá nova redacção ao art. 26.º do Decreto-Lei n.º 51/86 de 14 de Março (pagamento de emolumentos ao árbitro presidente).

Portaria n.º 897/87 de 25 de Novembro — resolve problemas que causavam a imobilização de títulos de indemnização afectos a dações em cumprimento.

Decreto-Lei n.º 198/88 de 31 de Maio — define o critério de fixação das indemnizações por nacionalização e expropriação ao abrigo da legislação sobre a Reforma Agrária.

Despacho Normativo n.º 52/88 de 31 de Maio, do Secretário de Estado do Tesouro — fixa valores definitivos das indemnizações.

Despacho Normativo n.º 71/88 de 18 de Agosto, dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças — fixa valores definitivos

vos das indemnizações por nacionalização dos bancos e casas bancárias, e homologa o valor fixado por comissão arbitral.

Despacho Normativo n.º 75/88 de 31 de Agosto, dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças — fixa valores definitivos de indemnizações.

Decreto-Lei n.º 324/88 de 23 de Setembro — autoriza o Ministro das Finanças a celebrar convenções de arbitragem com súbditos britânicos expropriados ao abrigo da legislação sobre a reforma agrária.