

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ACÓRDÃO N.º 52/90, DE 7 DE MARÇO DE 1990 (*)

EXPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA JUSTA INDEMNIZAÇÃO

SUMÁRIO:

É declarada a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma constante do n.º 2 do art. 30.º do Código das Expropriações (Decreto-Lei n.º 845/76, de 11 de Dezembro), por violação do n.º 2 do art. 62.º e do n.º 1 do art. 13.º da Constituição da República Portuguesa.

Acordam, em plenário, no Tribunal Constitucional:

I

1.º O procurador-geral-adjunto neste Tribunal, como representante do Ministério Público, veio requerer, ao abrigo do preceituado no artigo 281.º, n.º 2 (versão de 1982), da Constituição da República e do artigo 82.º da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, a apreciação e declaração, como força obrigatória geral, da inconstitucionalidade da norma constante do n.º 2 do artigo 30.º

(*) *Diário da República*, I série, de 30 de Março de 1990, págs. 1516 e segs.

do Código das Expropriações (Decreto-Lei n.º 845/76, de 11 de Dezembro).

Alega que tal norma já foi julgada inconstitucional, por violação dos artigos 13.º, n.º 1, e 62.º, n.º 2, da Constituição, através dos seguintes acórdãos, de que junta cópia:

Acórdão n.º 109/88, de 1 de Junho, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 202, de 1 de Setembro de 1988;

Acórdão n.º 381/89, de 3 de Maio, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 207, de 8 de Setembro de 1989;

Acórdão n.º 420/89, de 15 de Junho, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 213, de 15 de Setembro de 1989.

O Governo, notificado na pessoa do Primeiro-Ministro para, querendo, se pronunciar sobre o pedido formulado, nada veio dizer dentro do prazo do artigo 54.º da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro.

O processo vem-nos agora para relato, por virtude de vencimento.

II

2.º O Tribunal Constitucional, de acordo com o determinado no n.º 2 do artigo 281.º da Constituição (versão de 1982), «aprecia e declara ainda, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade ou a ilegalidade de qualquer norma, desde que tenha sido por ele julgada inconstitucional ou ilegal em três casos concretos».

O processo aplicável à repetição do julgado consta do artigo 82.º da Lei n.º 28/82, podendo a iniciativa do respectivo processo caber ao Ministério Público ou a qualquer juiz do Tribunal, que promoverá a organização de um processo com as cópias das correspondentes decisões, o qual, uma vez concluso ao Presidente do Tribunal, deve seguir os termos dos processos de fiscalização abstracta sucessiva da constitucionalidade ou da legalidade que a Lei Orgânica do Tribunal prevê.

Como decorre das decisões juntas aos autos, a norma cuja inconstitucionalidade se pretende ver apreciada e declarada é a

constante do n.º 2 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 845/76, de 11 de Dezembro, diploma conhecido por *Código das Expropriações*.

Cumprе decidir, apreciando a invocada inconstitucionalidade.

3.º A norma em causa tem a seguinte redacção:

O valor dos terrenos situados em zona diferenciada do aglomerado urbano, que, pelas suas condições, sejam insusceptíveis de rendimento como prédios rústicos, não poderá exceder o valor correspondente aos terrenos de médio rendimento da mesma zona ou região.

Uma questão similar à que vem suscitada nos autos foi já levantada relativamente ao n.º 1 do mesmo artigo 30.º e resolvida pelo Acórdão deste Tribunal de 8 de Junho de 1988 (Acórdão n.º 131/88, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 148, de 29 de Junho de 1988) no sentido da declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade daquela norma, por violação dos artigos 13.º, n.º 1, e 62.º, n.º 2, da Constituição — normas estas também invocadas no presente processo.

O n.º 1 do artigo 30.º do Código das Expropriações tinha a seguinte redacção:

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

Para fundamentar a declaração de inconstitucionalidade escreve-se, a dado passo, no citado acórdão:

É que essa norma, ao impor que o valor dos terrenos situados fora dos aglomerados urbanos seja calculado em

função dos rendimentos efectivo e possível dos mesmos, atendendo *exclusivamente ao seu destino como prédio rústico*, e só permitindo que se tomem em conta certas circunstâncias objectivas, susceptíveis de influírem no seu valor *desde que respeitem unicamente àquele destino*, afasta-se não apenas do critério geral daquele Código, contido nos artigos 27.º, n.º 2, e 28.º, mas também dos princípios materiais da Constituição (igualdade e proporcionalidade), já anteriormente referidos, e que não permitem que a indemnização seja irrisória ou desproporcionada.

E mais adiante escreve-se:

[...] a norma do artigo 30.º, n.º 1, do Código das Expropriações, na medida em que impõe um critério de valorização restritivo que não assegura uma adequada restauração da lesão patrimonial sofrida pelos expropriados, acaba também por determinar para estes uma desigualdade de tratamento, impondo-lhes uma onerosidade forçada e acrescida sem a tutela do princípio da igualdade, por inexistência de justificação material para a diferença de tratamento dessas situações, nos termos aí previstos.

4.º Existe entre a situação prevista no n.º 1 do artigo 30.º e aquela que se contempla no n.º 2 do mesmo preceito uma profunda similitude e, por isso, a sua abordagem jurídico-constitucional deverá ser também semelhante.

Vejamos, pois, se também a norma do n.º 2 do artigo 30.º do Código das Expropriações contende ou não com os preceitos constitucionais dos artigos 62.º, n.º 2, e 13.º, n.º 1.

O artigo 62.º, n.º 2, da Constituição estabelece:

2 — A requisição e a expropriação por utilidade pública só podem ser efectuadas com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização.

Segundo Marcelo Caetano e numa noção clássica, a expropriação por utilidade pública pode definir-se como «a relação jurídica pela qual o Estado, considerando a conveniência de utilizar

determinados bens imóveis com um fim específico de utilidade pública, extingue os direitos subjectivos constituídos sobre eles e determina a sua transferência definitiva para o património da pessoa a cujo cargo esteja a prossecução desse fim, cabendo a esta pagar ao titular dos direitos extintos uma indemnização compensatória» (*Manual de Direito Administrativo*, vol. II, 9.ª ed., p. 1020).

Seja, porém, qual for a noção mais rigorosa de expropriação, o certo é que ela só pode ser efectuada mediante o pagamento de uma indemnização que a nossa lei fundamental quer «justa», mas sem que nessa lei se estabeleçam os critérios concretos que permitam realizar tal conceito indemnizatório.

O legislador constitucional deixou, por isso, para o legislador ordinário a definição de tais critérios, os quais sempre terão de respeitar, não só na sua formulação, como na sua concretização, os princípios materiais da Constituição, designadamente o princípio da igualdade e da proporcionalidade.

O Código das Expropriações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 845/76, de 11 de Dezembro, dispõe no seu artigo 27.º:

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

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

Ainda com respeito à indemnização devida pelo acto de expropriação, o artigo 28.º do mesmo Código estabelece:

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

Em termos gerais, deve entender-se que a «justa indemnização» há-de corresponder ao valor adequado que permita ressarcir o expropriado da perda que a transferência do bem que lhe pertencia para outra esfera dominial lhe acarreta, devendo ter-se em atenção a necessidade de respeitar o princípio da equivalência de valores: nem a indemnização pode ser tão reduzida que o seu montante a torne irrisória ou meramente simbólica, nem, por outro lado, nela deve atender-se a quaisquer valores especulativos ou ficcionados, por forma a distorcer (positiva ou negativamente) a necessária proporção que deve existir entre as consequências da expropriação e a sua reparação.

Sobre esta matéria escreve Alves Correia (in *As Garantias do Particular na Expropriação por Utilidade Pública*, p. 129):

[...] entende-se que o dano material suportado pelo expropriado é ressarcido de uma forma integral e justa se a indemnização corresponder ao valor comum do bem expropriado, ou, por outras palavras, ao respectivo valor de mercado ou ainda ao seu valor de compra e venda.

Todavia, o Tribunal Constitucional, nas várias decisões que proferiu sobre esta matéria de expropriações, nunca chegou a afirmar que «constitucionalmente a justa indemnização tenha de corresponder ao valor de mercado» (cf. o Acórdão n.º 131/88, p. 2651), nem tem agora de se debruçar sobre tal questão, pois a sua resposta não constitui um pressuposto essencial à decisão.

De facto, como bem se escreve no citado Acórdão n.º 131/88, com respeito ao n.º 1 do artigo 31.º do Código das Expropriações:

É que essa norma, ao impor que o valor dos terrenos situados fora dos aglomerados urbanos seja calculado em função dos rendimentos efectivo e possível dos mesmos atendendo exclusivamente ao seu destino como prédio rústico, e só permitindo que se tomem em conta certas circunstâncias objectivas, susceptíveis de influírem no seu valor desde que respeitem unicamente àquele destino, afasta-se não apenas do critério geral daquele Código, contido nos artigos 27.º, n.º 2, e 28.º, mas também dos princípios materiais da Constituição (igualdade e proporção-

nalidade), já anteriormente referidos, e que não permitem que a indemnização seja irrisória ou desproporcionada.

Esta afirmação adquire um valor reforçado se aplicada ao n.º 2 do preceito, onde se trata de terrenos sem aptidão agrícola e em zonas adjacentes aos aglomerados urbanos, cujo destino só poderá razoavelmente ser o de permitir a ampliação do aglomerado urbano.

5.º Delimitado o critério constitucional acerca do que deve ser considerado como «justa indemnização» para os casos de expropriação em geral, importa averiguar se tal critério é respeitado no n.º 2 do artigo 30.º do Código das Expropriações.

Esta norma refere-se ao valor dos terrenos situados em zona diferenciada do aglomerado urbano e para a sua integral compreensão importa saber qual o conceito legal de «aglomerado urbano» e de «zona diferenciada».

De acordo com o artigo 131.º do Código das Expropriações, tais conceitos são os constantes do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro.

Este diploma, conhecido por lei dos solos, estabelece no seu artigo 62.º:

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

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

O artigo 30.º, n.º 2, do Código das Expropriações, ao impor que os terrenos situados em zona diferenciada do aglomerado

urbano não possam exceder o valor dos terrenos de médio rendimento da mesma zona ou região, estará a respeitar o princípio da justa indemnização?

A resposta não poderá deixar de ser negativa.

Desde logo porque, ao impor-se como limite máximo para o valor dos terrenos o valor do rendimento médio agrícola, se estão a prejudicar os proprietários de terrenos cujo rendimento de outra natureza se situe muito acima do referido rendimento médio.

De qualquer modo, não se poderá, nesta matéria, concretizar o princípio da justa indemnização constitucionalmente imposto, através da fixação de um critério abstracto e rígido, que não permita a consideração das particulares circunstâncias de cada bem expropriado.

Mas, para além disso, e embora a Constituição não assegure dentro do direito de propriedade a tutela do direito à edificação, o certo é que, em terrenos como os abrangidos no preceito em causa, em que a sua vocação urbanística é manifesta, porque situados em zona quase urbana, não permitir que se atenda às possibilidades edificatórias como factor de potenciação valorativa é restringir desproporcionadamente o direito do proprietário expropriado à compensação pela lesão sofrida.

Na verdade, em tais terrenos, o seu valor compensatório correcto nunca será alcançado se não se atender a outros factores de valorização que não apenas ao do «rendimento médio» referido no texto do preceito e que só poderá valer para os terrenos cuja única aptidão seja agrícola.

Entre os factores de valorização que o critério do n.º 2 do artigo 30.º posterga estão não só o da potencial edificabilidade em tais terrenos, «próximos de uma inserção total na malha urbana» (Acórdão n.º 109/88), como também o da simples localização, uma vez que se trata de terrenos contíguos a edificações autorizadas e marginados por vias públicas urbanas pavimentadas.

O pagamento da justa indemnização, para além de ser uma exigência constitucional da expropriação, é também a concretização do princípio do Estado de direito democrático, nos termos do qual se torna obrigatório indemnizar os actos lesivos de direitos ou causadores de danos.

Tal indemnização tem como medida o prejuízo que para o expropriado resulta da expropriação. E, se esta indemnização «não pode estar sujeita ou condicionada por factores especulativos, por, muitas vezes, artificialmente criados, sempre deverá representar e traduzir uma adequada restauração da lesão patrimonial sofrida pelo expropriado» (v. o Acórdão n.º 381/89).

Ora, o critério indemnizatório fixado no n.º 2 do artigo 30.º do Código das Expropriações, dada a sua natureza restritiva e limitada, ao impedir o recurso a outras circunstâncias valorativas que não seja o «médio rendimento» dos terrenos da zona ou região, não «cumpre» afinal o conceito constitucionalmente adequado de «justa indemnização», que decorre do artigo 62.º, n.º 2, da Constituição pelo que deve tal norma, tal como já aconteceu com o n.º 1, ser declarada inconstitucional.

6.º Acresce que, como a expropriação se traduz num acto unilateral do Estado que tem de ser suportado pelo particular proprietário do bem a expropriar, em regra em função do interesse público que subjaz à expropriação, tal acto coloca o expropriado numa situação de desigualdade perante os outros cidadãos, como bem nota Alves Correia (*ibid.*, p. 127).

Daí que, como também este autor salienta, «[...] os sistemas de limitação da indemnização violam um princípio que consideramos fundamental nas relações entre os particulares e os poderes públicos e indissociável do próprio Estado de direito que é o 'princípio da igualdade perante os encargos públicos'».

Esta igualdade de contributos só ficará garantida se a generalidade das expropriações se fizer por forma que as indemnizações atribuídas a final assegurem, em relação a cada caso concreto e tendo em atenção as respectivas circunstâncias específicas, a adequada reconstituição da lesão patrimonial infligida ao expropriado.

Por outro lado, escreveu-se no Acórdão n.º 131/88, a concluir:

[...] o direito à justa indemnização, em casos de expropriação, traduz-se num direito fundamental de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias, para efeitos

do previsto no artigo 17.º da Constituição, pelo que só pode sofrer as restrições previstas na Constituição, as quais devem limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.

No caso do n.º 2 do artigo 30.º, em que se trata — como se referiu supra, n.º 5 — de terrenos situados em zonas diferenciadas do aglomerado urbano, o argumento acima referido vale por maioria de razão.

Na verdade, como também já se salientou, o preceito reporta-se a terrenos insusceptíveis de rendimento como prédios rústicos, em zona mais próxima do aglomerado urbano e, por isso, com maior potencialidade edificatória e com uma localização privilegiada para uma rápida inserção em zona de aglomerado urbano, e é em relação a estes prédios que o legislador vem impor que o seu valor para efeitos de expropriação fique limitado ao valor dos terrenos de médio rendimento da zona ou região, quando nem sequer os mesmos têm aptidão agrícola.

Tem, por isso, aqui inteira pertinência a posição reiteradamente afirmada nos acórdãos deste Tribunal sobre o tema e nos quais se afirma que o «critério restritivo ali imposto, não assegurando uma adequada restauração da lesão patrimonial sofrida pelos expropriados, acaba também por determinar para estes uma desigualdade de tratamento, impondo-lhes uma onerosidade forçada e acrescida sem a tutela do princípio da igualdade, por inexistência de justificação material para a diferença de tratamento dessas situações, nos termos aí previstos» (Acórdãos n.ºs 131/88, 109/88, 381/89 e 420/89).

Nem se diga que as duas situações — do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 30.º — são diferentes e, por isso, diversamente tratadas.

É que nos parece totalmente irrelevante que as situações fácticas sejam diversas sob alguns dos seus aspectos: o que importa é a forma como ambas as situações são tratadas em face do critério geral aplicável às expropriações quanto ao valor que deve ser considerado como o da justa indemnização. E aqui o tratamento é identicamente desviante: isto é, nem em relação ao n.º 1 nem em relação ao n.º 2 do artigo 30.º do Código das Expropriações os critérios fixados em tais disposições realizam um conceito cons-

titucionalmente adequado de justa indemnização, e isto sem que exista uma base real e convincente que permita justificar a diferença de tratamento entre a situação do regime geral das expropriações e as situações dos preceitos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 30.º, quando o certo é que as situações são, nesta perspectiva, substancialmente idênticas.

Assim, tem de se concluir que o preceito do n.º 2 do artigo 30.º do Código das Expropriações vicia também o artigo 13.º, n.º 1, da Constituição, que impõe a igualdade de todos os cidadãos perante a lei.

III — Decisão

Nestes termos, decide-se declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma constante do n.º 2 do artigo 30.º do Código das Expropriações (Decreto-Lei n.º 845/76, de 11 de Dezembro), por violação do n.º 2 do artigo 62.º e do n.º 1 do artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa.

Lisboa, 7 de Março de 1990. — *Vitor Nunes de Almeida* — *Alberto Tavares da Costa* — *Fernando Alves Correia* — *Mesias Bento* — *Armindo Ribeiro Mendes* — *Maria da Assunção Esteves* — *Antero Alves Monteiro Dinis* — *António Vitorino* — *José de Sousa e Brito* — *Luís Nunes de Almeida* — *Bravo Serra* — *Mário Brito* (vencido, nos termos da declaração de voto junta) — *José Manuel Cardoso da Costa*.

Declaração de voto

1 — Pelos Acórdãos deste Tribunal n.ºs 109/88, de 1 de Junho (no *Diário da República*, 2.ª série, de 1 de Setembro de 1988), 381/89, de 3 de Maio (no citado *Diário*, 2.ª série, de 8 de Setembro de 1989), e 420/89, de 15 de Junho (no mesmo *Diário*, 2.ª série, de 15 de Setembro de 1989), foi julgada inconstitucional a norma do n.º 2 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 845/76, de 11 de Dezembro (Código das Expropriações).

Com esse fundamento requereu o magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, em 16 de Junho de 1989, ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 281.º da Constituição da República Portuguesa e no artigo 82.º da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, que a referida norma fosse declarada inconstitucional, com força obrigatória geral.

No projecto de acórdão que apresentei no respectivo processo pronunciei-me no sentido da não inconstitucionalidade da norma em questão.

O que a seguir se escreve é precisamente o que se escreveu nesse projecto de acórdão em sustentação de tal ponto de vista.

2 — Nos termos do n.º 2 do artigo 281.º da Constituição (n.º 3 do mesmo artigo após a segunda revisão, operada pela Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de Julho), o Tribunal Constitucional aprecia e declara, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade de qualquer norma desde que tenha sido por ele julgada inconstitucional em três casos concretos. E, de acordo com o estatuído no artigo 82.º da Lei n.º 28/82, a iniciativa da organização do processo respectivo pode caber ao Ministério Público.

A norma de que se trata é a do n.º 2 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 845/76, de 11 de Dezembro (Código das Expropriações), cujo teor é o seguinte:

O valor dos terrenos situados em zona diferenciada do aglomerado urbano, que, pelas suas condições, sejam insusceptíveis de rendimento como prédios rústicos, não poderá exceder o valor correspondente aos terrenos de médio rendimento da mesma zona ou região.

E, na verdade, ela foi julgada inconstitucional por este tribunal em três casos concretos — os apreciados nos citados Acórdãos n.ºs 109/88, 381/89 e 420/89 —, por violação quer do n.º 2 do artigo 62.º da Constituição (que impõe que a expropriação por utilidade pública seja efectuada «mediante o pagamento de justa indemnização»), quer do princípio da igualdade consagrado no artigo 13.º da lei fundamental.

Aliás, o mesmo juízo de inconstitucionalidade havia já incidido, também em três casos concretos, sobre a norma do n.º 1 do referido artigo 30.º, e por isso ela veio a ser declarada inconstitucional, com força obrigatória geral, por violação dos mesmos preceitos constitucionais (n.º 2 do artigo 62.º e artigo 13.º), pelo Acórdão deste Tribunal n.º 131/88, de 8 de Junho (no *Diário da República*, 1.ª série, de 29 de Junho de 1988).

Transcreve-se, para melhor compreensão, esse n.º 1:

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

Mas — e regressando agora à norma do n.º 2 do artigo 30.º do Código das Expropriações —, se para o Tribunal Constitucional há a *obrigação de apreciação* do pedido de declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral — como se entendeu no Acórdão n.º 93/84, de 31 de Julho (no *Diário da República*, 1.ª série, de 16 de Novembro de 1984, e nos *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 4.º vol., p. 153) —, já o mesmo se não pode dizer quanto à *declaração* dessa inconstitucionalidade. Citando ainda esse acórdão, dir-se-á que «a obrigação de declaração de inconstitucionalidade não se coaduna com o poder de livre apreciação de que dispõe, em geral, todo e qualquer tribunal e, em particular, o próprio Tribunal Constitucional».

Apreciemos, portanto, a invocada inconstitucionalidade.

3 — Fundamentando a violação, por parte do n.º 1 do artigo 30.º do Código das Expropriações, do n.º 2 do artigo 62.º da Constituição, no segmento em que este impõe que a expropriação por utilidade pública seja efectuada «mediante o paga-

mento de justa indemnização», lê-se, por exemplo, no Acórdão n.º 109/88:

Ora, o artigo 30.º, n.º 1, do Código das Expropriações, ao determinar que, para efeito de expropriação, o valor dos terrenos situados fora dos aglomerados urbanos, e independentemente da sua real capacidade construtiva urbana, seja sempre calculado em função do seu destino como prédios rústicos, imporá em muitos casos (naqueles em que a dimensão urbanística dos terrenos, e sem atenção a factores especulativos, é incontestável) uma determinação de valor que não preenche o conceito constitucional de «justa indemnização».

E mais adiante:

[...] a potencialidade edificativa dos terrenos, quando em concreto verificada, constitui um elemento inarredável da avaliação, elemento que, segundo a opinião geral do mercado, não pode ser afastado.

Quanto ao n.º 2 desse artigo 30.º, diz o mesmo acórdão:

Pondo de parte elementos que, numa análise objectiva das condições de mercado, não podiam ser postergados (o *jus aedificandi* sobre tais terrenos, já próximos de uma inserção total na malha urbana, haveria sempre, nessa perspectiva objectivista, de ser tido em conta como factor avaliativo), a norma do n.º 2 do artigo 30.º do Código das Expropriações não «executa» afinal o conceito de justa indemnização constante do artigo 62.º, n.º 2, da CRP, e antes se lhe opõe.

A fundamentar a violação do princípio da igualdade consignado no artigo 13.º da Constituição, consta do mesmo Acórdão n.º 109/88:

Ora, neste campo, no Código das Expropriações, e em regra, verifica-se que «a indemnização será fixada com base no valor real dos bens expropriados» (artigo 27.º,

n.º 2) e que «o prejuízo do expropriado mede-se pelo valor real e corrente dos bens expropriados» (artigo 28.º, n.º 1).

Há alguma razão de peso, pergunta-se agora, que possa justificar que *em regra* se atenda ao valor real e corrente dos prédios expropriados e que, *nas situações particulares* dos n.ºs 1 e 2 do artigo 30.º do Código das Expropriações, se considere, em muitos casos, um valor abaixo do real e corrente? A resposta é negativa. De facto, a situação dos expropriados sujeitos à regra geral é em tudo equivalente à situação dos expropriados sujeitos às regras especiais dos n.ºs 1 e 2 do artigo 30.º: em todos os casos foram privados de um bem que lhes pertencia por acto de autoridade, e em todos eles lhes cabe o direito à correlativa indemnização.

Anotando o Acórdão n.º 341/86, de 10 de Dezembro (no *Diário da República*, 2.ª série, de 19 de Março de 1987) — ou seja, um dos que serviram de base à declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, do artigo 30.º, n.º 1, feita pelo Acórdão n.º 131/88 —, escreveu José Osvaldo Gomes, na *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 47, Abril de 1977, pp. 120 e seguintes:

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

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

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

E mais adiante:

As duntas razões invocadas no Acórdão n.º 341/86 são igualmente válidas relativamente a alguns dos crité-

rios auxiliares ou secundários consagrados no artigo 30.º, n.º 2, no que respeita ao terrenos situados em zona diferenciada do aglomerado urbano, e no artigo 33.º, relativamente aos terrenos situados em aglomerados urbanos.

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

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

Concorda, portanto, o autor com a inconstitucionalização tanto do n.º 1 como do n.º 2 do artigo 30.º do Código das Expropriações.

Deve dizer-se que já anteriormente, em dissertação para o exame do curso de pós-graduação de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, intitulada *As Garantias do Particular na Expropriação por Utilidade Pública*, 1982, parte II, capítulo I, § 1.º, n.º 1, alínea b), Fernando Alves Correia colocara «a questão de saber se as normas de indemnização constantes do Código das Expropriações que se desviam do critério do valor real ou de mercado de bem expropriado [...] não brigarão com o conceito de *justa indemnização* do artigo 62.º, n.º 2, da Constituição».

Para esse autor, na verdade, o «valor real e corrente dos bens expropriados», que é o valor por que se mede o prejuízo do expropriado (n.º 1 do artigo 28.º do Código das Expropriações), «não pode ser outro senão o valor venal ou valor de mercado». Ora, em certos casos — argumenta o mesmo autor —, «a lei estabelece limites tais à indemnização que esta não atingirá, de modo algum, o ‘valor real e corrente’ do prédio». É o que acontecerá «quanto aos terrenos situados em zona diferenciada do aglomerado urbano, isto é, aos terrenos marginados por vias públicas urbanas pavimentadas e, por isso, com fortes aptidões para construção», em relação aos quais «a lei [precisamente

o n.º 2 do artigo 30.º do citado Código] põe como limite à indemnização o valor correspondente aos terrenos de médio rendimento da mesma zona ou região, aplicando-lhe um critério que só poderá valer para os terrenos dotados apenas de aptidão agrícola».

Contra a tese da inconstitucionalidade do n.º 1 do artigo 30.º escreveu-se em «declaração de voto» no citado Acórdão n.º 131/88, depois de se exporem as «regras gerais» sobre a indemnização por expropriação por utilidade pública, ou sejam, as constantes do n.º 2 do artigo 27.º e do n.º 1 do artigo 28.º do Código das Expropriações, e os «critérios especiais» para o cálculo do valor das diversas espécies de bens, sempre para efeito de expropriação (artigos 30.º, n.os 1 e 2, 31.º, n.os 1 e 2, 32.º, n.os 1 e 2, 33.º e 34.º):

Ao contrário do que se decidiu neste acórdão, não vejo, porém, que tal norma [a do n.º 1 do artigo 30.º] viole quer o n.º 2 do artigo 62.º da Constituição, na parte em que este preceito estabelece que a expropriação por utilidade pública só pode ser efectuada «mediante pagamento de justa indemnização», quer o princípio da igualdade consagrado no artigo 13.º da lei fundamental. A «justa indemnização» parece-me assegurada pela consideração dos elementos a que o n.º 1 do artigo 30.º manda atender. E, tratando-se de situações desiguais, não parece que os elementos a ter em conta neste caso, isto é, no caso de terrenos situados «fora dos aglomerados urbanos» devam ser os mesmos a que os outros preceitos do Código das Expropriações mandam atender, como é o caso, v. g., de terrenos situados «em aglomerado urbano».

Esta «declaração de voto» exige naturalmente algum desenvolvimento.

4 — Para a determinação do respectivo valor, e portanto da indemnização devida pela expropriação, interessa conhecer, na lógica do actual Código das Expropriações — como na de toda a legislação que anteriormente regulou a matéria —, a situação dos bens expropriados. Daí a relevância de conceitos tais como terrenos para construção e terrenos para outros fins, aglomerado urbano e zona diferenciada do aglomerado urbano, etc.

Dizia, por exemplo, o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 576/70, de 24 de Novembro, que, para efeito de expropriação, os terrenos se classificavam em terrenos para construção e terrenos para outros fins. No artigo 7.º desse mesmo diploma definia-se «terreno para construção» e nos artigos 8.º e 10.º a 12.º forneciam-se critérios para o cálculo do valor de tais terrenos: critério geral, no artigo 8.º; critérios especiais, nos artigos 10.º a 12.º. Quanto aos terrenos não considerados para construção, era o artigo 9.º que indicava a forma de calcular o respectivo valor.

O Decreto-Lei n.º 845/76 diz, por seu lado, no artigo 131.º, que os conceitos de aglomerado urbano e zona diferenciada de aglomerado urbano — para que apela nos n.ºs 1 e 2 do artigo 30.º, aqui questionado — são os constantes do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro. E, nos termos do artigo 62.º deste diploma, entende-se por aglomerado urbano «o núcleo de edificações autorizadas e respectiva área envolvente, possuindo vias públicas pavimentadas e que seja servido por rede de abastecimento domiciliário de água e de drenagem de esgoto, sendo o seu perímetro definido pelos pontos distanciados 50 m das vias públicas onde terminam aquelas infra-estruturas urbanísticas» (n.º 1), e por zona diferenciada do aglomerado urbano «o conjunto de edificações autorizadas e terrenos contíguos marginalizados por vias públicas urbanas pavimentadas que não disponham de todas as infra-estruturas urbanísticas do aglomerado» (n.º 2).

A lei trata, pois, de modo diferente os bens expropriados, conforme a sua natureza.

Como escreve João Paulo Cancela de Abreu em anotação ao citado Acórdão n.º 131/88, em *O Direito*, ano 120.º, 1988, III-IV, pp. 549 e seguintes, «continua em vigor a distinção, resultante dos artigos 33.º e 34.º do Código das Expropriações e 62.º do Decreto-Lei n.º 794/76, entre 'terrenos situados no aglomerado urbano' e 'terrenos situados fora de aglomerado urbano'»; ou, por outras palavras, «continua, assim, a ser necessário avaliar, de modo diferente, uma e outra espécie de terrenos, pois é evidente a grande diferença entre os respectivos 'valores reais'».

Ora, sendo diferentes os «valores reais e correntes» dos bens expropriados, conforme eles se situem «em aglomerado urbano», «fora dos aglomerados urbanos» ou «em zona diferenciada do

aglomerado urbano», a indemnização devida pela expropriação não só pode como deve ser também diferente, sem deixar de ser «justa».

O n.º 2 do artigo 30.º do Código das Expropriações, único aqui em apreciação, não viola, pois, o n.º 2 do artigo 62.º da Constituição, na parte em que ele exige que a expropriação por utilidade pública seja efectuada mediante pagamento de «justa indemnização».

E tão-pouco viola, pelas razões já ditas, o princípio da igualdade consignado no artigo 13.º da lei fundamental. — *Mário de Brito*.

*
* *
*

ACÓRDÃO N.º 115/88, DE 1 DE JUNHO DE 1988 (*)

*EXPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA
PAGAMENTO EM PRESTAÇÕES*

SUMÁRIO:

I — O pagamento da *justa indemnização* é um pressuposto constitucional da expropriação, representando a expressão particular do princípio geral, insito no princípio do Estado de direito democrático, de indemnização pelos actos lesivos de direitos e pelos danos causados a outrem.

II — A Constituição, embora determinando que a indemnização há-de ser justa, não estabelece, porém, qualquer critério indemnizatório, mas é evidente que os critérios definidos por lei têm de respeitar os princípios materiais da Constituição (igualdade, proporcionalidade), não podendo conduzir a indemnizações irrisórias ou manifestamente desproporcionadas à perda do bem expropriado.

III — O direito à justa indemnização, em casos de expropriação, traduz-se num direito fundamental de natureza análoga aos direi-

(*) *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 378, págs. 121 e segs.

tos, liberdades e garantias, estando sujeito ao regime estabelecido no artigo 17.º da Constituição, pelo que, nos termos do subsequente artigo 18.º, n.º 2, a lei só o pode restringir nos casos expressamente previstos na Lei Fundamental, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.

IV — A norma do n.º 1 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 576/70, de 24 de Novembro, enquanto estabelece a possibilidade de as pessoas colectivas de direito público efectuarem em prestações o pagamento de indemnizações devidas por expropriação por utilidade pública, não é por si só inconstitucional, pois no artigo 62.º, n.º 2, da Constituição não se proíbe todo e qualquer regime de pagamento em prestações da indemnização devida por utilidade pública.

V — Porém, já é inconstitucional o regime decorrente dos artigos 13.º a 17.º do Decreto-Lei n.º 576/70, tal como foi efectivamente aplicado no caso concreto, ou seja, estabelecendo que é lícito a uma autarquia local pagar em prestações até dez anos o quantitativo indemnizatório, competindo à Administração definir o número de anos ao longo dos quais se desenvolverá o processo de pagamento, estabelecer o montante e o tempo de cada prestação e fixar a taxa dos respectivos juros: com efeito, este regime — que não se revela apropriado e proporcionado, uma vez que restringe excessivamente os direitos dos proprietários — não satisfaz o conceito de justa indemnização constante do n.º 2 do artigo 62.º da Constituição, e desrespeita o princípio da proibição do excesso consagrado na parte final do artigo 18.º, n.º 2, da Lei Fundamental, que constitui um limite constitucional à liberdade de conformação do legislador.

Acordam no Tribunal Constitucional:

1 — A Câmara Municipal de Lisboa, expropriante no processo de expropriação por utilidade pública urgente, em que são expropriados Augusto Fernandes de Almeida, Maria da Glória Dias de Almeida Sepúlveda, Maria Delfina Dias de Almeida e Silva, Maria Teresa Dias de Almeida Rodrigues, José Augusto Fernandes de Almeida e Carlos Manuel Dias de Almeida, todos residentes em Lisboa, veio deduzir o direito de pagamento da indemnização em prestações, alegando o seguinte:

Por despacho governamental publicado no *Diário do Governo*, II Série, de 17 de Junho de 1975, foi aprovado determinado plano de construção social e urbanização para

a zona do Bairro de São Cornélio, Freguesia de Santa Maria dos Olivais, concelho de Lisboa, tendo sido declarada a utilidade pública urgente das respectivas expropriações;

Por despacho ministerial de 1 de Setembro de 1979, publicado no *Diário da República*, II Série, de 10 de Novembro do mesmo ano, foi a requerente autorizada a tomar posse administrativa das parcelas necessárias à referida construção, entre as quais se conta a n.º 4, que é o imóvel expropriado, descrito na 8.ª Conservatória do Registo Predial de Lisboa sob os n.ºs 1935 a 1937 de fls. 87v.º a 88v.º do Livro B-6 e inscrito na matriz predial urbana sob os n.ºs 998 a 1000 da freguesia dos Olivais;

A arbitragem correu perante a entidade expropriante e, em 2 de Novembro de 1983, foi ela notificada avulsamente para enviar o processo a tribunal;

As pessoas colectivas de direito público podem efectuar o pagamento da indemnização em prestações (artigo 13.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 576/70, de 24 de Novembro), sendo os créditos respeitantes a esse pagamento garantidos, designadamente por aval do Estado (artigo 17.º, alínea b), do referido Decreto-Lei);

De acordo com as Resoluções do Conselho de Ministros de 7 de Janeiro e de 2 de Maio de 1975 (*Diário do Governo*, I Série, de 14 de Janeiro e de 10 de Maio do mesmo ano), a autorização e o aval do Estado foram prestados, ficando o pagamento de ser feito nas seguintes condições:

- a) Montante: 7 475 640\$00;
- b) Prazo: 10 anos;
- c) Amortização: 500 000\$00 em cada um dos três primeiros anos: nos seis seguintes, a Câmara pagará 850 000\$00 em cada ano; e no último satisfará a importância de 875 640\$00;
- d) Taxa de juro: igual à de desconto do Banco de Portugal.

Terminou o articulado pedindo que lhe seja admitido o pagamento da indemnização em prestações conforme indicou.

Citados os expropriados para contestar, vieram fazê-lo pela forma constante de fls. 4, e logo invocaram a inconstitucionalidade das normas constantes dos artigos 13.º a 17.º do Decreto-Lei n.º 576/70, de 24 de Novembro, por, no seu entender, o pagamento em prestações da indemnização devida em processo de expropriação por utilidade pública colidir com o conceito de justa indemnização constante do n.º 2 do artigo 62.º da Constituição. O processo seguiu os devidos termos e a fls. 19 foi proferida sentença na qual se atendeu a pretensão da requerente. Inconformados, recorreram os expropriados para o Tribunal da Relação de Lisboa, pedindo que se revogasse aquela decisão e que se declarasse a inconstitucionalidade das normas já referidas, mas sem êxito, pelo que interpuseram recurso de revista para o Supremo Tribunal de Justiça, com a mesma finalidade. Aquele Tribunal, porém, confirmou o acórdão do Tribunal da Relação, pelo que os expropriados recorreram para o Tribunal Constitucional apresentando atempadamente as respectivas alegações, tendo concluído pela seguinte forma:

- a)* O pedido de pagamento em prestações da indemnização devida aos expropriados aqui recorrentes foi deduzido ao abrigo das disposições dos artigos 13.º a 17.º do Decreto-Lei n.º 576/70, de 24 de Novembro;
- b)* Em 1970 era praticamente nula a inflação;
- c)* Na década de 1980, a taxa de inflação tem ultrapassado até ao presente ano — e sempre de vários pontos — a taxa de desconto do Banco de Portugal, como é facto que não carece de prova nem de alegação (cfr. artigo 514.º, n.º 1 do Código de Processo Civil);
- d)* Escalonar no tempo, durante dez longos anos, na década de oitenta, o pagamento da indemnização devida aos expropriados, é fazer tábua rasa do valor real e corrente da parcela expropriada;
- e)* Na verdade, o julgador não tem possibilidades de prever antecipadamente, ou seja, no momento da decisão, qual o número de espécies monetárias necessárias para que a soma de todas as dez prestações perfaçam aquele valor;

- f) A indemnização devida aos expropriados é uma dívida de valor;
- g) Aliás, os juros das prestações em dívida têm uma função remuneratória do capital em dívida e não a manutenção do seu valor (o do capital);
- h) A disciplina dos artigos referidos na conclusão a) precedente colide, portanto, com o princípio vasado no artigo 62.º, n.º 2, da Constituição, qual seja o da expropriação ser só admissível mediante o pagamento da justa indemnização;
- i) Assim, têm de ser considerados inconstitucionais ou revogados os referidos normativos do Decreto-Lei n.º 576/70, direito anterior à entrada em vigor da Constituição de 1976, como se visa dos artigos 62.º, n.º 2, e 293.º da Constituição Política».

A recorrida contra-alegou pedindo, pelas razões invocadas a fls. 109 e seguintes, que se dão por reproduzidas, que se negue provimento ao recurso, no que é acompanhada pelo Ex.^{mo} magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, e que também propugna pela improcedência do recurso.

Tudo visto.

II — A questão a decidir é a de saber se o regime dos artigos 13.º a 17.º do Decreto-Lei n.º 576/70, de 24 de Novembro, é (in)compatível com o disposto no artigo 62.º, n.º 2, da Constituição.

Para tanto é antes de mais necessário analisar o conceito constitucional de justa indemnização recorrendo fundamentalmente à jurisprudência do Tribunal Constitucional.

Este pronunciou-se sobre o referido ponto nomeadamente nos acórdãos n.º 341/86, de 10 de Dezembro de 1986, 442/87, de 18 de Novembro de 1987, 3/88, de 6 de Janeiro de 1988, e 5/88, de 6 de Janeiro de 1988.

Iremos de novo fazê-lo embora de forma muito sucinta e remetendo principalmente para o primeiro aresto porque a orientação ali perfilhada foi seguida nos posteriores:

«A expropriação constitui uma das figuras de desapropriação e transferência forçada do direito de proprie-

dade por acto da autoridade pública previstas na Constituição (cfr. artigos 65.º, n.º 4, e 82.º).

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

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

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

«Todavia, desde logo resulta seguro que os critérios definidos na lei têm de respeitar os princípios materiais da Constituição (igualdade, proporcionalidade), não podendo conduzir a indemnizações irrisórias ou manifestamente desproporcionadas à perda do bem expropriado (cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira. *Constituição da*

República Portuguesa Anotada. 2.ª edição, 1.º volume, págs. 331 e seguintes).

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

Respondeu-se no citado aresto à pergunta assim formulada, nos seguintes termos:

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

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

«Fernando Alves Correia, em «As garantias do particular na expropriação por utilidade pública», no *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, Suplemento XXIII, págs. 315 e seguintes, teve ensejo, a propósito desta matéria, de sustentar o que segue:

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

«E a seguir acrescentou-se:

«Este critério do valor venal ou do «justo preço», isto é, a quantia que teria sido paga pelo bem expropriado se tivesse sido objectivo de um livre contrato de compra e

venda é seguido pela quase generalidade dos ordenamentos jurídicos».

E em seguida procedeu-se a um exaustivo excursão pela legislação, doutrina e jurisprudência dominantes em Espanha, França, Itália e Alemanha, para a qual se remete, a fim de demonstrar que o entendimento prevaemente naqueles países aponta no sentido de que a indemnização devida por expropriação deve corresponder ao valor venal do direito patrimonial expropriado.

Após a apreciação de direito comparado faz-se uma abordagem da questão à luz da nossa doutrina e afronta-se o problema face à Constituição.

Para tanto começa-se por transcrever um voto do Conselheiro Costa Aroso, proferido no parecer n.º 4/80, onde se diz:

«Ainda que se reconheça que a fórmula do artigo 62.º, n.º 2, da Constituição, «mediante justa indemnização», permite uma certa liberdade do legislador ordinário na determinação dos critérios de orientação no processo de cálculo das indemnizações de imóveis expropriados por motivos de utilidade pública, tais critérios não podem distanciar-se dos que são utilizados para a generalidade das expropriações a tal ponto que fique ferido o sentido do princípio da igualdade jurídica dos cidadãos perante a lei (artigo 13.º, n.º 1, da Constituição), ou seja, o da proporcionalidade (...)».

«Por outro lado, a expressão «justa indemnização» vem já da Constituição de 1933 e o sentido que lhe era atribuído pelos autores e pela legislação ordinária que lhe dava execução coincidia com o princípio segundo o qual a indemnização é justa quando coincide com o valor venal dos prédios expropriados, isto é, com o preço que um comprador prudente pagaria por eles para os aplicar aos mesmos destinos».

«Dada esta tradição, deve ser esse também o supremo critério ínsito na fórmula igual da Constituição de 1976».

«Em verdade, não parece poder afirmar-se que ao titular da coisa expropriada haja de ser imposto, mercê de

um qualquer especial destino que a Administração lhe venha a atribuir, um sacrificio na justa reparação patrimonial que a expropriação deve importar».

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

Na sequência da mesma linha argumentativa acrescenta-se:

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

«Parece, contudo, que mesmo naqueles casos em que a Administração impõe aos particulares certos vínculos que, sem subtraírem o bem objecto do vínculo, lhe diminuem, contudo, a *utilitas rei*, se deverá configurar o direito a uma indemnização, ao menos quando verificados certos pressupostos».

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

«É indispensável, assim, ao indagarmos da natureza de determinada posição jurídica do particular e da intensidade oblatória do acto, atendermos à relação especial (*Ortsbezogenheit*) do imóvel (local, vias próximas, densidade demográfica, industrialização) e a possibilidade de utilização (*Nutzungsm Öglichkeit*) de que continua a beneficiar o proprietário, não obstante o vínculo imposto. Bem se compreenderá, por exemplo, que o vínculo de modificabilidade decretado para os proprietários confinantes com o aeroporto de Fiumicino, na Itália, fosse considerado como simples limitação social do direito de propriedade, devido à natureza pantanosa dos terrenos, à localização

e à falta de valor edílico, mas já não se tolerará a recusa de indemnização dos proprietários de uma zona urbana em ritmo incessante de construção, aos quais, por necessidade de espaços verdes, foi imposta a proibição absoluta do *jus aedificandi*» (cfr. *O Problema da Responsabilidade do Estado por Actos Lícitos*, Coimbra, 1974, págs. 298 e seguintes).

«Esta linha de entendimento tem consagração expressa no Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, onde, a propósito da responsabilidade civil extracontractual do Estado e demais pessoas colectivas públicas no domínio dos actos de gestão pública, se reconhece o direito a indemnização aos particulares a que, mercê daqueles actos, tenham sido «impostos encargos ou causados prejuízos especiais e anormais».

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

E finalmente conclui-se que a justa indemnização, devida ao proprietário por força da expropriação, se traduz num direito fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, estando como tal sujeito ao regime estatuído no artigo 17.º da Lei Fundamental, e que em conformidade com o disposto no artigo 18.º, n.º 2, do texto constitucional a lei só poderá restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.

Nos acórdãos n.ºs 3/88 e 5/88 encara-se a questão também de forma exaustiva com argumentação reforçativa da constante do acórdão que em parte se transcreveu para se chegar a idênticas conclusões.

Assim, das várias decisões proferidas no citado acórdão deste Tribunal, resulta com clareza que a Constituição embora determine que a indemnização há-de ser justa não estabelece um critério concreto de «justa indemnização», mas é igualmente evidente que os critérios definidos por lei têm de respeitar os princípios materiais da Constituição (igualdade, proporcionalidade), não podendo conduzir a indemnizações irrisórias ou manifestamente desproporcionadas à perda do bem expropriado (cfr. Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.ª edição revista e ampliada, 1.º volume, pág. 331).

Sem dúvida que o pagamento da «justa indemnização» constitui um dos requisitos constitucionais da expropriação. Isto porque, repete-se, a expropriação de coisas pode definir-se como a relação jurídica pela qual o Estado, considerando a conveniência de utilizar determinados bens, com um fim específico de utilidade pública, extingue os direitos subjectivos constituídos sobre eles e determina a sua transferência definitiva para o património da pessoa a cujo cargo esteja a prossecução desse fim, cabendo a esta pagar ao titular dos direitos extintos uma justa indemnização compensatória.

Na expropriação há pois uma extinção de direitos existentes sobre determinados bens, para efeito da transferência desses bens para outro património a fim de nele produzirem maior utilidade pública, mediante, porém, o pagamento de uma justa indemnização.

Por isso se diz que a expropriação vem a resolver-se numa conversão de valores patrimoniais. No património onde estavam os imóveis, a entidade expropriante põe o seu valor pecuniário e acrescenta-se que a justa indemnização não visa compensar o benefício alcançado pelo expropriante mas ressarcir o prejuízo que para o expropriado advém da expropriação.

De tudo o que se acaba de dizer resulta que embora não haja um concreto critério constitucional de justa indemnização, existem princípios constitucionais, neste domínio, que o legislador ordinário terá sempre de respeitar.

Há agora que enfrentar o problema que nos é colocado e formular a seguinte pergunta: serão incompatíveis com o conceito constitucional de justa indemnização expresso no artigo 62.º,

n.º 2, da Constituição, as normas dos artigos 13.º a 17.º do Decreto-Lei n.º 576/70?

Previamente há porém que proceder à interpretação do artigo 13.º citado.

Naquele preceito está estabelecido:

«*Artigo 13.º* — 1. As pessoas colectivas de direito público poderão efectuar em prestações o pagamento das indemnizações devidas por expropriação por utilidade pública.

2. O pagamento em prestações não poderá ser imposto, porém, para indemnizações que respeitem:

- a) A casas unifamiliares ou andares habitados pelos proprietários ou seus agregados familiares;
- b) A terrenos explorados pelos proprietários, exclusiva ou predominantemente com o trabalho próprio ou de pessoas dos seus agregados familiares;
- c) Às instalações em que os proprietários exerçam, por conta própria, actividades comerciais ou industriais ou profissões liberais;
- d) À caducidade, por efeito de expropriação e nos termos da lei, de arrendamentos rurais ou para comércio, indústria ou exercício de profissões liberais.

3. Não poderá também ser imposto o pagamento em prestações para indemnizações iguais ou inferiores a 500 000\$00».

Assim, o n.º 1 estabelece uma regra de harmonia com a qual as pessoas colectivas de direito público poderão efectuar em prestações o pagamento de indemnização por expropriação por utilidade pública apenas com as ressalvas constantes dos n.ºs 2 e 3 seguintes.

Deste modo, excluindo as hipóteses previstas naqueles já citados n.ºs 2 e 3, será possível o pagamento faseado do «*quantum indemnizatório*».

Uma das tarefas prioritárias é apurar a constitucionalidade desta norma, uma vez que as demais estão-lhe subordinadas e dela consequentes.

O Tribunal entende que aquela norma, enquanto estabelece tal princípio, não será por si só inconstitucional, pois no artigo 62.º, n.º 2, da Constituição não se proíbe todo e qualquer regime de pagamento em prestações da indemnização devida por utilidade pública.

Importa porém e antes de mais aproximar a norma do artigo 13.º das normas constantes dos artigos 14.º, 15.º, 16.º e 17.º do referido decreto-lei que determinam o seguinte:

«Artigo 14.º — O pagamento em prestações pode abranger a totalidade ou apenas uma parte dos quantitativos das indemnizações e será efectuado no prazo máximo de dez anos, graduado de acordo com as circunstâncias e tendo especialmente em conta o respectivo montante.

Artigo 15.º — As quantias em dívida vencem juros, pagáveis anual ou semestralmente, e quando o devedor seja o Estado serão representadas por títulos de dívida pública amortizável, negociáveis nos termos comuns.

Artigo 16.º — As autarquias locais e os serviços autónomos só podem efectuar o pagamento em prestações com autorização do Governo.

Artigo 17.º — Os créditos respeitantes ao pagamento em prestações a realizar por autarquias locais ou serviços autónomos serão garantidos nos termos que forem definidos na autorização concedida pelo Governo, designadamente:

- a) Por consignação de determinadas espécies de receitas do devedor;*
- b) Por aval do Estado ou de outra entidade, podendo o Estado substituir o aval pela entrega ao apropriado de títulos de dívida pública amortizável».*

Da conjugação destas 4 normas decorrem os traços fundamentais do regime em análise.

- Fora dos casos previstos nos n.ºs 2 e 3 do artigo 13.º, as pessoas colectivas de direito público poderão efectuar em prestações o pagamento das indemnizações devidas por expropriação por utilidade pública:
- O pagamento em prestações pode abranger a totalidade ou apenas uma parte dos quantitativos da indemnização;
- Pode estender-se pelo prazo máximo de 10 anos;
- Tal esquema de pagamento será de acordo com as circunstâncias e tendo especialmente em conta o respectivo montante;
- As quantias em dívida vencem juros pagáveis anual ou semestralmente;
- Quando o devedor seja o Estado, serão representadas por títulos da dívida pública amortizável, negociáveis nos termos comuns;
- As autarquias locais e os serviços autónomos só podem efectuar o pagamento em prestações com autorização do Governo;
- O pagamento destas dívidas por parte das autarquias locais e serviços autónomos serão garantidos pelo Governo, ou por consignação de determinadas espécies de receitas do devedor, ou por aval do Estado ou de outra entidade, ou por entrega ao expropriado, por parte do Estado, de títulos da dívida pública amortizável.

Todavia, e pelas implicações do próprio caso concreto, não há que apurar da (in)constitucionalidade de todo este regime, que só em parte foi aplicado.

Designadamente, não há que considerar aqui a possibilidade de o expropriado ser indemnizado pela entrega de títulos da dívida pública amortizável, hipótese em que lhe estará aberta a via para a recuperação da massa monetária correspondente à indemnização arbitrada pela venda imediata dos títulos em uma das bolsas existentes.

Há, pois, que considerar se um regime — pois foi apenas nessa medida que ele foi aplicado — que estabelece que é lícito a uma autarquia local com aval do Estado pagar em prestações até dez anos o quantitativo indemnizatório, graduando-se o pagamento de acordo com as circunstâncias e o seu montante, e atribuindo-se juros correspondentes, semestral ou anualmente, é compatível ou não com o disposto no artigo 62.º, n.º 2, da Constituição.

Mais: a esse regime, que flui do disposto nos artigos 13.º a 17.º do Decreto-Lei n.º 576/70, as instâncias, segundo a sua própria hermenêutica de tais normas acrescentaram ainda duas notas:

- A investidura de autarquia local na posse do prédio expropriado não está dependente do prévio depósito das prestações indemnizatórias;
- É à Administração que compete definir o número de anos ao longo dos quais se desenvolverá o processo do pagamento, estabelecer o montante e o tempo de cada prestação e fixar a taxa dos respectivos juros.

É, pois, este particular regime, tal como foi efectivamente aplicado nos autos, que importa averiguar se se conforma ou não com a Constituição.

Preliminarmente há que cotejá-lo com o regime do Decreto-Lei n.º 278/71, de 26 de Junho, onde se faculta o pagamento em anuidades iguais, sem juro durante 20 anos, da indemnização arbitrada na expropriação de edificações construídas sem licença que hajam deixado de ser demolidas por terem sido julgadas necessárias para resolver o problema da habitação e susceptíveis de adquirir as condições mínimas da habitabilidade exigíveis.

Aqui, compreender-se-á estas medidas restritivas a título sancionatório.

No caso em exame, em que não há razões para a aplicação de qualquer sanção, será constitucionalmente lícito um regime como o apontado?

Já ficou esclarecido que a Constituição, embora determinando que a indemnização há-de ser justa, não estabelece um concreto

critério constitucional da justa indemnização, mas é evidente que os critérios definidos por lei têm de respeitar os princípios materiais da Constituição (igualdade, proporcionalidade), não podendo conduzir a indemnizações irrisórias, ou manifestamente desproporcionadas à perda do bem expropriado (cfr. Canotilho e Vital Moreira, *obra citada*, 1.º volume, pág. 331).

É do domínio comum que há períodos em que a taxa legal de juros não é correspondente à taxa inflacionária. Note-se, aliás, que, face ao regime em análise, nada garante que a taxa de juros que, nos termos do artigo 15.º, as quantias em dívida vencerão, seja fixada sequer a esse nível.

Por outro lado, não se compreende que, sendo princípio geral no domínio da obrigação de indemnizar (aplicável à responsabilidade por factos lícitos) que a prestação seja cumprida integralmente, o que certamente obedece a um princípio de justiça, se venha permitir agora, no domínio das expropriações, o pagamento faseado da indemnização em condições particularmente gravosas para o expropriado.

Já se acentuou que a justa indemnização não visa compensar o benefício alcançado pelo expropriante mas ressarcir o prejuízo que para o expropriado advém da expropriação.

Ora, o prejuízo que é considerado no momento em que se fixa a indemnização é apenas o decorrente do próprio facto da expropriação, pela privação do bem, e não também o prejuízo que vem a verificar-se no decurso de 10 anos, decorrente do próprio facto do diferimento do pagamento da indemnização.

Não é legítimo que o expropriante se locuplete à custa do expropriado, como acentou Vaz Serra no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 52, págs. 208 e seguintes.

Mas de que serve que se fixe o valor justo, para depois impor-se ao expropriado o sacrifício de aguardar anos sem receber o montante indemnizatório, sendo certo que com o decurso do tempo o valor dos bens poderá ser muito superior ao que efectivamente recebeu?

Esta poderá ter-se tornado irrisória ou desproporcionada.

Se, pelo decurso do tempo, a moeda se desvaloriza e o expropriado só vem a receber o quantitativo da indemnização numa data em que a moeda tem ou pode ter um valor inferior àquele

em que foi judicialmente fixada, é palpável verificar-se ou poder verificar-se um prejuízo para o expropriado.

Com efeito, no momento do pagamento, ele não recebe, ou pode pelo menos não receber, o equivalente monetário à indemnização arbitrada. Por outras palavras: em caso de desvalorização da moeda, o pagamento da indemnização em prestações pode envolver a entrega ao expropriado de uma indemnização que não seja justa.

É por isso mesmo que o artigo 26.º de um diploma francês de 23 de Outubro de 1958 atribui aos expropriados o direito de requererem nova fixação da indemnização na hipótese de ela lhe não ser paga no prazo de um ano, contado a partir da data da decisão definitiva (cfr. Jacques Ferbus e Georges Salles, *Expropriation et évaluation des biens*, edição de 1969, pág. 142).

De modo análogo, o artigo 58.º da Lei de Expropriação Forzosa, de 16 de Dezembro de 1954, determina que em Espanha o decurso do prazo de dois anos a seguir à fixação do justo preço, sem que ele seja pago, implica que se proceda a uma nova avaliação das coisas ou direitos objecto da expropriação (cfr. Gonzalez Pérez, *La expropiación forzosa de urbanismo*, edição de 1965, pág. 82; e Alberto Martín Gamero, *Expropiaciones urbanísticas*, edição de 1967, pág. 199).

É igualmente entendido que um diferimento por tempo demasiado longo do pagamento da indemnização pode convencê-la numa falsa indemnização (*qui tardius solvit minus solvit*) — o que é susceptível de violar a confiança que, num Estado de direito, os cidadãos devem poder depositar na ordem jurídica. A este propósito escrevem J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira (*obra citada*), na anotação XII ao artigo 62.º:

«É de referir ainda que a Constituição, embora não exija expressamente que a indemnização seja prévia à expropriação, parece exigir que ela seja um elemento integrante do próprio acto de expropriação («mediante expropriação»).

É de considerar que, além do sacrifício decorrente da própria expropriação em si mesma — a privação do bem expro-

priado —, ao expropriado é imposto um novo sacrifício, que é o de esperar por muitos anos o recebimento do que é seu, sacrifício que não tem adequada compensação, visto que — repete-se — a fixação de indemnização é independente da forma de pagamento.

É de acentuar ainda que na decisão recorrida atribui-se às normas em análise o sentido de que fica na disponibilidade discricionária da Administração a fixação do recurso ao pagamento em prestações bem como o plano de pagamento e fixação da taxa de juro. E em relação à fixação da taxa de juros é irrecusável que igual entendimento foi atribuído à norma do artigo 14.º pela própria Administração, enquanto foi o Conselho de Ministros quem a fixou por resolução como sendo igual à taxa de desconto do Banco de Portugal.

A lei não estabelece regras nem limites quanto ao plano de pagamento das prestações e é excessivamente reduzido o limite (500 000\$00) a partir do qual é possível o pagamento fraccionado independentemente do número de pessoas indemnizadas (que no caso concreto são várias).

Pelo que vem sendo dito, a lei não se revela *apropriada e proporcionada*, uma vez que restringe excessivamente os direitos dos proprietários.

Ora, uma lei, ainda que geral e abstracta, é inconstitucional quando se pudessem restringir os direitos, liberdades e garantias de forma menos excessiva e mais proporcional.

O princípio da proibição do excesso consagrado na parte final do artigo 18.º, n.º 2, constitui um limite constitucional à liberdade de conformação do legislador (cfr. Canotilho, *Direito Constitucional*, 4.º edição, pág. 487).

Assim, deverá entender-se que o regime decorrente dos artigos 13.º a 17.º do Decreto-Lei n.º 576/70, na parte em que foi efectivamente aplicado no processo, não satisfaz o conceito de justa indemnização constante do n.º 2 do artigo 62.º da Constituição.

Nestes termos, julgam inconstitucionais as normas dos artigos 13.º a 17.º do Decreto-Lei n.º 576/70, de 24 de Novembro, na parte em que foram efectivamente aplicadas no processo, e dão provimento ao recurso, devendo o processo voltar ao Supremo

Tribunal de Justiça a fim de ali se reformar a decisão em conformidade com o julgamento ora proferido sobre a questão de constitucionalidade.

Lisboa, 1 de Junho de 1988.

José Martins da Fonseca (Relator) — Raul Mateus — Vital Moreira — Antero Alves Monteiro Dinis (Vencido, nos termos da declaração agora junta) — Armando M. Marques Guedes.

Declaração de voto:

1 — Como é consabido, os efeitos das decisões proferidas pelo Tribunal Constitucional em sede de fiscalização concreta são indissociáveis do âmbito e dimensão da questão de inconstitucionalidade objecto da sindicância do tribunal. Na verdade, tal questão há-de resultar inteira e rigorosamente demarcada pelo seu enquadramento material no caso concreto, e há-de coincidir com a moldura factual considerada a tal respeito na decisão recorrida.

A fiscalização constitucional há-de necessariamente incidir sobre a situação material, nas suas implicações jurídico-constitucionais, com que o tribunal recorrido foi confrontado e sobre a qual emitiu o juízo entretanto contestado.

2 — Começa por se admitir no acórdão, a que esta declaração respeita, que o artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 576/70, de 24 de Novembro, enquanto concede às pessoas de direito público a faculdade de poderem efectuar em prestações o pagamento das indemnizações devidas por expropriação por utilidade pública, «não será por si só inconstitucional, pois no artigo 62.º, n.º 2 da Constituição não se proíbe todo e qualquer regime de pagamento em prestações da indemnização devida por utilidade pública».

Mas afirma-se depois que as normas dos artigos 13.º a 17.º daquele diploma legal, enquanto instituem um regime que consente a retribuição indemnizatória em prestações até dez anos, «graduando-se o pagamento de acordo com as circunstâncias e o seu montante, e atribuindo-se juros correspondentes, semestral ou anualmente» não é compatível com o texto constitucional.

Não se acompanhou esta visão das coisas, por se entender que, no *caso concreto*, o único a ter em atenção no presente processo, a conjugação dos princípios contidos naquele bloco normativo (artigos 13.º a 17.º do Decreto-Lei n.º 576/70) com o *plano de pagamento* proposto pela entidade expropriante e constante da declaração de aval subscrita pelo Director-Geral do Tesouro, não conduziu à fixação de uma indemnização injusta, afrontadora do conceito constitucionalmente adequado de justa indemnização.

Na verdade, figurando nesse plano de pagamento como um dos seus índices objectivos de correcção compensatória uma taxa de juro igual à *taxa de desconto* do Banco de Portugal, e tendo em atenção que esta é equiparada às taxas remuneratórias líquidas dos depósitos a prazo (Aviso do Ministério das Finanças e do Plano, *Diário da República*, II Série, de 20 de Junho de 1984), não pode falar-se aqui, por força deste mecanismo, em indemnização irrisória, desproporcionada ou injusta.

À luz destas considerações, e tendo em conta as circunstâncias materiais que *neste processo* se apresentam, não votei a decisão de inconstitucionalidade.

Antero Alves Monteiro Dinis.

ANOTAÇÃO

Pelos Drs. Américo Campos Costa
e José Osvaldo Gomes

1. Nas anotações dos acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 341/86, de 10 de Dezembro, e n.º 131/88, de 8 de Junho, depois de se haver saudado a declaração de inconstitucionalidade do n.º 1 do art. 30.º do Código das Expropriações ⁽¹⁾, defendemos que este Código contém ainda outros comandos legais claramente ofensivos dos preceitos constitucionais.

Destacaram-se as seguintes normas do Código das Expropriações:

- O n.º 2 do art. 30.º, que mandava calcular o valor dos terrenos situados em zona diferenciada do aglomerado urbano, em função do seu rendimento efectivo e possível como prédio rústico, não podendo, porém, exceder o valor correspondente aos terrenos de médio rendimento da mesma zona ou região, quando, pelas suas condições, sejam insusceptíveis de rendimento como prédios rústicos;
- O artigo 33.º/1, que estabelece o limite máximo de 15% do custo provável da construção possível, para o cálculo do valor dos terrenos situados em aglomerado urbano;

⁽¹⁾ José Osvaldo Gomes, *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 47.º, Abril de 1987, pág. 121, e ano 48.º, Dezembro de 1988, pág. 905.

- O artigo 33.º/2, que permite a fixação por portaria ministerial dos coeficientes máximos de ocupação do solo e dos preços médios de construção;
- O artigo 33.º/3, que prevê a inaplicabilidade aos terrenos situados em aglomerado urbano do disposto nos arts. 31.º e 32.º;
- Os arts. 84.º/2, 85.º, 86.º e 87.º, que permitem, em certos casos, o pagamento em prestações das indemnizações devidas em processos de expropriação por utilidade pública.

2. Não se estranhará, por isso, que mais uma vez se aplauda o Tribunal Constitucional por, no acórdão n.º 52/90, de 7 de Março de 1990 (**Diário da República**, I série, de 30 de Março de 1990), ter declarado a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma constante do n.º 2 do art. 30.º do Código das Expropriações e por, no acórdão o n.º 115/88, de 1 de Junho de 1988 (**Boletim do Ministério da Justiça**, n.º 378, pág. 121), haver decidido ser inconstitucional, num caso concreto, o pagamento da indemnização em prestações a coberto do disposto no n.º 1 do art. 13.º do Dec.-Lei n.º 576/70, de 24 de Novembro, então vigente.

Julga-se, porém, ter interesse alinhar alguns comentários aos dois bem fundamentados arestos.

3. O Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 131/88, de 8 de Junho declarou a **inconstitucionalidade com força obrigatória geral da norma constante do n.º 1 do artigo 30.º do Código das Expropriações**, que estatua:

Para efeito de expropriação, o valor dos terrenos situados fora dos aglomerados urbanos será calculado em função dos rendimentos efectivo e possível dos mesmos, atendendo exclusivamente ao seu destino como prédio rústico e ao seu estado no momento da expropriação, devendo tomar-se em conta, porém, a natureza do terreno e do subsolo, a sua configuração e as suas condições de acesso, as culturas predominantes e o clima da região, os frutos

pendentes e outras circunstâncias objectivas, susceptíveis de influírem no seu valor, desde que respeitem unicamente àquele destino.

Por seu turno, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 52/90, de 7 de Março declarou a **inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma constante do n.º 2 do artigo 30.º do Código das Expropriações**, que determinava:

O valor dos terrenos situados em zona diferenciada do aglomerado urbano, que, pelas suas condições, sejam insusceptíveis de rendimento como prédios rústicos, não poderá exceder o valor correspondente aos terrenos de médio rendimento da mesma zona ou região.

Este douto aresto, após considerar que entre os n.ºs 1 e 2 do artigo 30.º do Código das Expropriações existe uma profunda similitude, e, por isso, deverão ser objecto de uma semelhante abordagem jurídico-constitucional, declarou a sua inconstitucionalidade com base nos seguintes argumentos principais:

- a) O legislador ordinário tem de respeitar, na formulação e concretização dos critérios que permitem realizar o conceito de justa indemnização, os princípios materiais da Constituição, designadamente os princípios da igualdade, da proporcionalidade e do Estado de direito democrático;
- b) Em termos gerais, deve entender-se que a «justa indemnização» há-de corresponder ao valor adequado que permita ressarcir o expropriado da perda que a transferência do bem que lhe pertencia para outra esfera dominial lhe acarreta, devendo ter-se em atenção a necessidade de respeitar o princípio da equivalência de valores;
- c) A fixação de critérios abstractos e rígidos não permite concretizar o princípio da justa indemnização, nem considerar as particulares circunstâncias de cada bem expropriado;
- d) A vocação urbanística dos terrenos situados em zona diferenciada do aglomerado urbano é manifesta, pelo que,

não permitir que se atenda às possibilidades edificatórias e à sua localização como factores de potenciação valorativa, é restringir desproporcionadamente o direito do proprietário expropriado à compensação pela lesão sofrida;

- e) O critério restritivo imposto pelo artigo 30.º/2 não assegura uma adequada restauração da lesão patrimonial sofrida pelos expropriados, determinando uma desigualdade de tratamento.

Sublinhe-se que este preceito legal, ao impor como limite máximo o valor correspondente aos terrenos de médio rendimento da mesma zona ou região, afastava o critério geral do valor real e corrente dos bens expropriados, não assegurando, de modo nenhum, o ressarcimento do prejuízo resultante da expropriação (v. arts. 27.º/2 e 28.º/1 do Código das Expropriações) (2).

4. A violação dos comandos constitucionais resulta clara da interpretação conjugada dos artigos 30.º, 31.º e 32.º do Código das Expropriações.

Na verdade, a lei pretendia impor que, relativamente aos terrenos para os quais existissem projectos aprovados, licenças de construção ou de loteamento, ou em que tivessem sido realizadas obras, a indemnização seria calculada com base no seu rendimento

(2) Em nosso entender, o artigo 30.º/2 previa duas situações distintas:

- terrenos situados em zona diferenciada do aglomerado urbano susceptíveis de rendimento como prédios rústicos;
- terrenos situados em zona diferenciada do aglomerado urbano insusceptíveis de rendimento como prédios rústicos.

O valor dos primeiros tinha de ser calculado em função do seu rendimento efectivo e possível; na fixação do valor dos segundos, tinha de atender-se ao rendimento médio da mesma zona ou região.

Declarada a inconstitucionalidade do artigo 30.º/1, é manifesto que ela abrangia a norma implícita no artigo 30.º/2 e relativa ao valor dos terrenos situados em zona diferenciada do aglomerado urbano susceptíveis de rendimento como prédios rústicos. Doutro modo, teríamos de considerar que o critério do n.º 1 continuava a valer para estes terrenos, o que seria ilógico.

funditário, acrescido das respectivas despesas (v. arts. 31.º e 32.º) (3).

Nestes casos, em que o expropriado era titular não só de uma mera expectativa, mas de um verdadeiro direito de construção resultante de actos administrativos constitutivos, é manifesta a violação do princípio da justa indemnização e do critério do valor real dos bens expropriados.

O valor de terrenos destinados a construção assenta angualmente na sua localização e nas áreas que nele será possível edificar.

Ora, quando a lei mandava atender apenas ao rendimento funditário dos terrenos situados fora ou em zona diferenciada de

(3) Estes normativos estatuem:

ARTIGO 31.º

1. Quando seja expropriado terreno para o qual esteja em vigor licença de construção ou aprovação de projecto para este efeito, a indemnização compreenderá, além do valor do terreno, calculado nos termos do artigo 30.º, as despesas efectuadas para a obtenção da licença ou aprovação do projecto.

2. Se já tiver sido dado início à construção ou contraído qualquer encargo para esse efeito, serão também consideradas na indemnização as despesas respectivas.

3. As indemnizações pelas despesas a que se referem os números anteriores poderão ser corrigidas dentro de limites considerados razoáveis, segundo prudente critério, quando as importâncias dispendidas se mostrarem desproporcionadas ou injustificadas, em face das circunstâncias do caso.

ARTIGO 32.º

1. Quando seja expropriado terreno em que existam ou estejam em curso obras de urbanização legalmente efectuadas pelos particulares, a indemnização pela expropriação compreenderá, além do valor do terreno, calculado nos termos do artigo 30.º, as despesas realizadas com as mencionadas obras, incluindo as relativas à obtenção da licença e aos projectos e a quaisquer encargos contraídos para o efeito.

2. Se para o prédio expropriado estiver em vigor licença de loteamento, mas não tiverem tido ainda início quaisquer obras de urbanização, a indemnização pela expropriação compreenderá, além do valor do terreno, calculado nos termos do artigo 30.º, as despesas efectuadas com a obtenção da licença e os projectos respeitantes àquelas obras e às construções a erigir e a quaisquer encargos contraídos para o efeito.

3. O disposto no n.º 3 do artigo anterior é aplicável, com as devidas adaptações, aos casos previstos no presente artigo.

aglomerado urbano (v. art. 30.º/1 e 2), estava a marginalizar factores objectivos, conduzindo à fixação de montantes completamente afastados dos valores reais e correntes de mercado, pondo em causa o conteúdo essencial do direito à justa indemnização.

5. Localizados neste ponto, uma questão surge necessária: *a inconstitucionalidade do artigo 30.º/1 e 2 determina a não aplicação do disposto nos artigos 31.º e 32.º?*

Em primeiro lugar, parece-nos agora indiscutível que a indemnização devida pela expropriação de terrenos para os quais existam projectos aprovados, licenças de construção ou de loteamento ou em que tenham sido realizadas obras, não pode ser calculada exclusivamente em função do seu rendimento fundiário atendendo apenas ao seu destino como prédio rústico e ao seu estado no momento da expropriação, mas tem de assentar no seu valor real, fixado com base no aproveitamento urbanístico e localização.

Em segundo lugar, os princípios da igualdade e da justiça impõem que, na valorização dos terrenos com potencialidades edificativas, se tenha em conta a existência ou não de projecto ou de loteamento aprovado, bem como a realização ou não de obras.

Nesta linha, cremos que, fixado o valor do terreno com base no seu valor real de mercado, atendendo ao seu aproveitamento urbanístico e localização, deverão ser tidas em conta as despesas realizadas com as obras, os projectos, a obtenção das licenças, incluindo quaisquer encargos ou taxas, v. g. mais-valias, cedências de áreas, realização de obras, impostos.

Em terceiro lugar, cumpre referir que as despesas têm de ser devidamente actualizadas, tendo em conta o tempo decorrido, pois só deste modo se poderá fixar o valor real e corrente dos bens expropriados e respeitar o princípio da equivalência de valores.

Em quarto lugar, temos de sublinhar que, pressupondo a obtenção da licença, a elaboração e aprovação do projecto, as despesas a ressarcir, nos casos em que existe licença, compreendem os encargos com os respectivos projectos, não tendo a menor justificação a disjuntiva usada na parte final do artigo 30.º/1.

Além disso, se todas as despesas estiverem devidamente documentadas, é inaceitável que o seu montante possa ser corrigido dentro dos limites considerados razoáveis, segundo o prudente critério do julgador, conforme se prevê nos arts. 31.º/3 e 32.º/3.

Quando muito, e com base nos princípios da boa fé, admite-se que o juiz possa não atender aos quantitativos precisos das despesas devidamente documentadas, na hipótese — quase académica — de terem sido efectuadas obras com o exclusivo propósito de aumentar o valor da indemnização.

Refira-se a finalizar que, nos casos de loteamento, a indemnização abrange as despesas com a obtenção da licença, com os projectos e realização das obras de urbanização, bem como com os projectos e as obras relativas às construções previstas e quaisquer outros encargos contraídos para o efeito.

6. As razões invocadas no duto Acórdão do TC n.º 52/90 valem também em relação ao disposto nos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 33.º do Código das Expropriações (4).

(4) É a seguinte a redacção do artigo 33.º:

1. O valor dos terrenos situados em aglomerado urbano será calculado nos termos dos artigos 27.º e 28.º, mas não poderá exceder, em qualquer caso, o valor de 15 % do custo provável da construção que neles seja possível, determinado nos termos seguintes:

- a) Calcula-se primeiramente o volume e o tipo de construção ou construções que será possível erigir no terreno, num aproveitamento economicamente normal, no estado actual, em face do desenvolvimento local e dos regulamentos em vigor, não devendo ter-se em conta, para o efeito, quaisquer projectos, planos ou estudos que por alguma forma alterem essa possibilidade;
- b) Apura-se em seguida o custo provável da construção, sem o terreno, pelo custo médio correspondente ao tipo de construção e à região;
- c) Se o custo da construção dever ser sensivelmente agravado pelas especiais condições do local, a importância do acréscimo daí resultante será abatida ao valor máximo a atribuir ao terreno.

2. Poderão ser fixados por portaria ministerial:

- a) Coeficientes máximos de ocupação do solo para o cálculo a que se refere a alínea a) do número anterior, através da definição do volume útil máximo de construção para cada metro quadrado cuja ocupação seja possível pelos regulamentos em vigor, conforme as zonas;
- b) Preços médios de construção para o cálculo a que se refere a alínea b) do número anterior, consoante os diversos tipos e categorias de construção e as várias regiões ou localidades.

3. Aos terrenos a que se refere o presente artigo é aplicável o disposto nos artigos 31.º e 32.º.

Na verdade, ao estabelecer o limite de 15 % do custo provável de construção possível, o artigo 33.º/1 atinge princípios constitucionais e o próprio critério do valor real enunciado no artigo 27.º/2 do Código das Expropriações.

Trata-se de um limite rígido e arbitrário, que não tem em conta os factores objectivos conducentes à formação do valor de mercado dos terrenos, nomeadamente a sua localização.

Neste caso e por maioria de razão, podemos repetir as palavras do Acórdão n.º 52/90: «... não se poderá, nesta matéria, concretizar o princípio da justa indemnização constitucionalmente imposto, através da fixação de um critério abstracto e rígido, que não permita a consideração das particularidades circunstanciais de cada bem expropriado».

É do conhecimento geral que o custo da construção não diverge muito de localidade para localidade, mas o valor dos terrenos depende grandemente da sua localização — um terreno sito na Praça Marquês de Pombal em Lisboa tem um valor muito superior ao situado na Pontinha ou em Algés; um terreno localizado na periferia de um grande centro urbano vale muito mais do que a mesma área numa zona interior...

Além disso, o valor do terreno, em certos casos, aproxima-se e até ultrapassa o custo provável da construção que nele será possível erigir.

A fixação do limite de 15 % é assim arbitrária, não permitindo calcular o valor real e corrente dos imóveis expropriados, violando frontalmente o princípio da igualdade de encargos e o próprio critério do valor de mercado dos bens expropriados (5).

7. Nesta linha, também suscita muitas dúvidas o limite fixado na parte final da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 33.º relativamente ao volume e tipo de construção ou construções que será

(5) Este entendimento por nós já defendido em Anotação ao Ac. TC n.º 341/81, de 10 de Novembro (v. ROA, ano 47, Abril 1987, págs. 107 e segs.) é perfilhado também pelo Prof. Fernando Alves Correia, na sua notável tese sobre *O Plano Urbanístico e O Princípio de Igualdade*, Coimbra, 1989, pág. 545, nota 147.

No mesmo sentido, v. Dr. João Paulo Cancellata de Abreu, *Anotação ao Ac. Trib. Const. n.º 131/88*, in *O Direito*, ano 120.º, 1988, III-IV, pág. 559.

possível erigir no terreno — «...**não devendo ter-se em conta, para o efeito, quaisquer projectos, planos ou estudos que por alguma forma alterem essa possibilidade**».

Concorda-se com a primeira parte da referida alínea *a*) de que o volume e tipo de construção ou construções deve ser calculado com base num aproveitamento economicamente normal, no estado actual, em face do desenvolvimento local e dos regulamentos em vigor.

Porém, se existirem projectos, planos ou estudos que permitam um maior volume de construção do que o resultante da aplicação do referido critério, cremos que estas áreas de construção devem ser consideradas no cálculo da indemnização, pois estamos perante actos constitutivos de direitos, que não podem ser livremente marginalizados e desconhecidos.

E decisivamente, porque as áreas de construção aprovadas é que influenciarão e determinarão o valor de mercado do terreno em causa.

No caso de se tratar de projectos, planos ou estudos elaborados pelas entidades públicas de que resulte redução dos volumes ou áreas de construção, é justo que não devam ser tomados em conta, pois isso implicaria a possibilidade de uma fixação indirecta do **quantum** indemnizatório.

8. As razões expostas aplicam-se, **mutatis mutandis**, ao disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 33.º do Código das Expropriações.

A fixação por portaria dos coeficientes máximos de ocupação do solo e dos preços médios de construção para o cálculo do valor dos terrenos situados em aglomerado urbano funda-se numa discricionariedade inaceitável e conduz ao estabelecimento de limites ofensivos do princípio da justa indemnização e do critério do valor real e corrente dos bens expropriados.

Na verdade, tais coeficientes máximos ou preços médios levam à não consideração de factores objectivos com grande influência na formação do valor de mercado, *v. g.*, localização do terreno, destino da construção, contextura do solo, especiais potencialidades.

O princípio da igualdade nas suas duas vertentes — **relação interna e relação externa da expropriação** ⁽⁶⁾ — impede a formulação de critérios arbitrários e limitativos ou, na expressão do Tribunal Constitucional, de critérios abstractos e rígidos e levam necessariamente à consideração das desigualdades, onde a localização e o aproveitamento urbanístico assumem a maior importância.

Ora, no cálculo da indemnização de terrenos situados em aglomerado urbano, tem de distinguir-se os casos em que existam projectos, licenças e obras daqueles em que tal não se verifique.

Daí que, em nosso entender, o artigo 33.º/3 viola o princípio da igualdade de encargos, ao afastar a aplicação do disposto nos artigos 31.º e 32.º aos terrenos situados em aglomerados urbanos, isto é, ao impedir que as despesas com projectos, licenças, alvarás, obras e quaisquer outros encargos realizados para o efeito integrem o montante indemnizatório.

9. Na determinação do valor de edifícios deverá atender-se, de acordo com o artigo 34.º do Código das Expropriações ⁽⁷⁾, a diversos elementos, nomeadamente, **a quaisquer cir-**

⁽⁶⁾ V. Prof. Fernando Alves Correia, *O Plano...*, págs. 534 e segs.

⁽⁷⁾ Este normativo estatui:

1. Na determinação do valor de edifícios deverá atender-se aos seguintes elementos:

- a) Situação, estado de conservação, qualidade de construção e condições de sanidade;
- b) Número de inquilinos e rendas;
- c) Rendimento colectável;
- d) Despesas de conservação;
- e) Preço por que haja sido anteriormente alienado e data das alienações;
- f) Preço dos imóveis próximos, da mesma qualidade;
- g) Declarações feitas pelos contribuintes ou avaliações realizadas para fins fiscais;
- h) Quaisquer outras circunstâncias objectivas susceptíveis de influírem no seu valor corrente.

2. Para efeitos do número anterior, não poderá atender-se, porém, às rendas cobradas ou aos preços efectivamente pagos, quando revistam carácter especulativo.

cunstâncias objectivas susceptíveis de influírem no seu valor corrente.

Como é do conhecimento geral, os prédios urbanos mais antigos das nossas cidades valem sobretudo pelas potencialidades edificativas do terreno em que estão implantados.

Nestas circunstâncias, o cálculo indemnizatório tem de basear-se na localização dos edifícios e nas áreas de construção que será possível edificar no terreno, resultando manifestamente despiciendos os demais factores fixados no n.º 1 do artigo 34.º — rendas, rendimento colectável, estado de conservação, qualidade de construção, condições de sanidade, etc.

Só percorrendo as vias apontadas estaremos a atingir o valor real ou valor de mercado, único critério capaz de conduzir à justa indemnização.

10. A questão da eventual inconstitucionalidade do pagamento em prestações das indemnizações devidas nos processos de expropriação foi, no acórdão de 1 de Junho de 1988, examinado à luz do Dec.-Lei n.º 576/70, cujos arts. 13.º a 17.º ⁽⁸⁾

⁽⁸⁾ Eram do seguinte teor estes preceitos:

ARTIGO 13.º

1. As pessoas colectivas de direito público poderão efectuar em prestações o pagamento das indemnizações devidas por expropriação por utilidade pública.
2. O pagamento em prestações não poderá ser imposto, porém, para indemnizações que respeitem:
 - a) As casas unifamiliares ou andares habitados pelos proprietários ou seus agregados familiares;
 - b) A terrenos explorados pelos proprietários, exclusiva ou predominantemente com o trabalho próprio ou de pessoas dos seus agregados familiares;
 - c) Às instalações em que os proprietários exerçam, por conta própria, actividades comerciais ou industriais ou profissões liberais;
 - d) À caducidade, por efeito de expropriação e nos termos da lei, de arrendamentos rurais ou para comércio, indústria ou exercício de profissões liberais.
3. Não poderá também ser imposto o pagamento em prestações para indemnizações iguais ou inferiores a 500.000\$00.
4. Para os efeitos do disposto no número anterior atender-se-á à totalidade

só em parte se distanciam dos arts. 84.º a 87.º do Código das Expropriações, que actualmente regulam a matéria.

Ora, à luz desse Dec.-Lei n.º 576/70 e perante o estabelecido no § 1.º do art. 49.º da Constituição Política, vigente antes do 25 de Abril, o problema já havia sido, entre nós, objecto do parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 35/79, de 13 de Agosto de 1973 (9).

Como este parecer não foi publicado e como muito do que nele se contém ainda conserva plena actualidade, seguidamente se procede à sua transcrição integral.

que cada expropriado tiver direito a receber pelo conjunto dos prédios objecto da expropriação.

ARTIGO 14.º

O pagamento em prestações pode abranger a totalidade ou apenas uma parte dos quantitativos das indemnizações e será efectuado no prazo máximo de dez anos, graduado de acordo com as circunstâncias e tendo especialmente em conta o respectivo montante.

ARTIGO 15.º

As quantias em dívida vencem juros, pagáveis anual ou semestralmente, e quando o devedor seja o Estado serão representadas por títulos de dívida pública amortizável, negociáveis nos termos comuns.

ARTIGO 16.º

As autarquias locais e os serviços autónomos só podem efectuar o pagamento em prestações com autorização do Governo.

ARTIGO 17.º

Os créditos respeitantes ao pagamento em prestações a realizar por autarquias locais ou serviços autónomos serão garantidos nos termos que forem definidos na autorização concedida pelo Governo, designadamente:

- a) Por consignação de determinadas espécies de receitas do devedor;
- b) Por aval do Estado ou de outra entidade, podendo o Estado substituir o aval pela entrega ao expropriado de títulos de dívida pública amortizável.

(9) Dada a urgência com que foi solicitado e por se estar em período de férias judiciais, o parecer, relatado por Américo Campos Costa, não chegou a ser discutido no Conselho Consultivo, mas o Procurador-Geral anuiu à doutrina nele firmada.

«I — O Gabinete da Área de Sines tem sido autorizado a satisfazer por prestações o montante das indemnizações devidas por expropriações por utilidade pública, nos termos dos arts. 13.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 576/70, de 24 de Novembro, vencendo as quantias em dívida, pagáveis semestralmente, juro à taxa de 5 por cento.

Os Serviços Jurídicos do mesmo Gabinete suscitam dúvidas acerca da constitucionalidade das disposições legais que permitem o pagamento em prestações das indemnizações devidas por actos de expropriação, quer por não existir norma que leve em conta a desvalorização da moeda, quer porque a taxa de juro prescrita é mais baixa do que a estabelecida para os empréstimos feitos ao Estado (...)

II — Na apreciação do problema, não pode deixar de se atender aos elementos que figuram no relatório do grupo de trabalho incumbido de estudar a política de terrenos.

Do II volume do mesmo relatório consta o que se segue:

«Os processos de expropriação estão regulados na nossa ordem jurídica na base do pagamento imediato e em dinheiro dos valores fixados para as indemnizações, como se vê, entre outros, do art. 15.º da Lei n.º 2030 e dos arts. 48.º e 49.º do Regulamento das Expropriações».

«Torna-se conveniente admitir, porém, (...) o pagamento em prestações (...), nos termos que se passam a focar».

Seguidamente, após manifestar as vantagens que para a Administração decorreriam de lhe ser permitido o pagamento em prestações das indemnizações fixadas nos processos de expropriação, o relatório adianta o seguinte:

«Será de admitir, porém, essa possibilidade?»

«A inexistência, na nossa Constituição, de preceito que estabeleça a obrigatoriedade da indemnização prévia, como sucede em alguns países, afasta qualquer objecção de ordem constitucional».

«E o princípio da função social da propriedade, reconhecida na nossa lei fundamental, parece poder justificar a adopção de pagamentos diferidos, já que tal forma de indemnização pode corresponder precisamente ao serviço ou desempenho dessa função, como meio de permitir ou facilitar a execução de empreendimentos de interesse geral».

«Os pagamentos diferidos estão já admitidos em vários países.

Citam-se, por exemplo, a Suécia (onde se consentem pagamentos a 60 anos de prazo) e o Peru (onde, por decreto de 2 de Setembro de 1969, se passaram a admitir pagamentos com prestações anuais, pelo prazo de 10 anos)».

«Essencial será, todavia, que os proprietários não sejam prejudicados e que o benefício social não seja obtido, pois, exclusivamente à sua custa ou com o seu sacrifício».

«Ora, parece não haver prejuízo para os proprietários desde que os prazos de pagamento não sejam excessivos, **as quantias em dívida vençam adequado juro, os credores sejam defendidos contra a desvalorização da moeda,** e não possa ser imposto o pagamento em prestações naqueles casos em que tal forma de pagamento se não mostre necessária ou justa, quer pelo reduzido montante das indemnizações, quer pela especial situação do expropriado em relação ao prédio objecto de expropriação».

Em consonância com o exposto no relatório, o grupo de trabalho apresentou um documento, «bases para uma política de terrenos», no qual figura, além do mais, o que se segue:

«Base 20.^a

1. Os pagamentos em prestações podem abranger a totalidade ou apenas uma parte dos quantitativos das indemnizações e terão o prazo máximo de 15 (?) anos (...)

«Base 21.ª

As quantias em dívida vencem o juro de (+), pagável anual ou semestralmente»

«(+) O problema do juro não foi encarado pelo grupo.

Mas talvez fosse curial atribuir o juro correspondente à taxa praticada pela Caixa Geral de Depósitos para empréstimos de correspondente quantitativo».

«Base 22.ª

1. As prestações em dívida serão actualizadas, com referência à data dos respectivos vencimentos, em atenção à desvalorização da moeda.

2. Para os efeitos do número anterior considerar-se-ão os índices (?)»

III — Caso se compare os termos do relatório do grupo de trabalho com o regime consignado no Decreto-Lei n.º 576/70 verificar-se-á ter o legislador abraçado corajosamente a esmagadora maioria das ideias expressas naquele relatório, bem se podendo considerar o Decreto-Lei n.º 576/70 um diploma verdadeiramente notável em matéria de política de solos.

No que se refere aos aspectos sobre que versa o presente parecer, o diploma só não foi inteiramente sensível à recomendação de se dever considerar a desvalorização da moeda; em todo o caso, certamente para diminuir a margem de risco da desvalorização da moeda pelo decurso do tempo, o art. 14.º do Decreto-Lei n.º 576/70 reduziu para 10 anos o prazo máximo do pagamento em prestações, já que a base 20.ª do estudo do grupo de trabalho indicava, embora com uma interrogação, o prazo de 15 anos.

À recomendação de as prestações em dívida deverem vencer juro adequado fez o legislador corresponder o sistema de que «as quantias em dívida vencem juro» (art. 15.º); mas como nem o Decreto-Lei n.º 576/70, nem o Decreto n.º 332/72, de 23 de Agosto, fazem referência concreta à respectiva taxa, a Administração sempre ficou livre de fixar o juro que reputasse adequado.

IV — Frente ao que se disse anteriormente, parece impor-se a conclusão da inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 576/70, na parte em que, no pagamento em prestações da indemnização, não prevê que se atenda à desvalorização da moeda.

O § 1.º do art. 49.º da Constituição Política apenas admite as expropriações por utilidade pública «**mediante justa indemnização**».

Ora, nos termos do n.º 2 do art. 42.º do Regulamento das Expropriações, constante do Decreto n.º 43 587, de 8 de Abril de 1961,

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

É neste sentido que Marcello Caetano adverte:

«Por isso se diz que a expropriação vem a resolver-se numa conversão de valores patrimoniais: no património onde estavam imóveis, a entidade expropriante põe o seu valor pecuniário» ⁽¹⁰⁾.

Se, pelo decurso do tempo, a moeda se desvaloriza e o expropriado só vem a receber o quantitativo da indemnização numa data em que a moeda tem um valor inferior àquele em que foi judicialmente fixada a indemnização, é palpável verificar-se um prejuízo para o expropriado.

Com efeito, no momento do pagamento, ele não recebe o equivalente monetário à indemnização arbitrada. Por outras palavras: em caso de desvalorização da moeda, o pagamento da indem-

⁽¹⁰⁾ *Manual de Direito Administrativo*, em colaboração com Freitas do Amaral, tomo II, pág. 1012. Acerca do tema, v. ainda Manuel Gonçalves Pereira, *Expropriações por utilidade pública*, págs. 171 e seguintes.

nização em prestações pode envolver a entrega ao expropriado de uma indemnização que não seja justa (§ 1.º do art. 49.º da Constituição).

É por isso mesmo que o art. 26.º de um diploma francês, de 23 de Outubro de 1958, atribui aos expropriados o direito de requererem nova fixação da indemnização, na hipótese de ela lhe não ser paga no prazo de um ano, contado a partir da data da decisão definitiva ⁽¹¹⁾.

De modo análogo, o art. 58.º da *Ley de Expropiación Forzosa*, de 16 de Dezembro de 1954, determina que, em Espanha, o decurso do prazo de dois anos a seguir à fixação do justo preço, sem que ele seja pago, implica que se proceda a uma nova avaliação das coisas ou direitos objecto de expropriação ⁽¹²⁾.

Em face do exposto, surgere-se que, para pôr termo à inconstitucionalidade do Decreto-Lei 576/70, se publique, em decreto-lei, norma de conteúdo semelhante ao preconizado na base 22.ª, elaborada pelo grupo de trabalho.

V — No que diz respeito à taxa de juro, parece não ser legítimo apodar de inconstitucional o Decreto-Lei n.º 576/70, até porque o seu art. 15.º se cinge a precisar que as quantias em dívida vencem juro, não fixando, todavia, a respectiva taxa.

Foi por acto da Administração que a taxa foi fixada em 5 por cento.

Sendo assim, só relativamente a esse acto da Administração se pode colocar a questão, equacionada no relatório do grupo de trabalho, de saber se o juro de 5 por cento deve ser havido como adequado, por não prejudicar o expropriado.

Em certo aspecto, pode afirmar-se ser adequada a taxa estabelecida, em virtude de corresponder ao juro legal, firmado no art. 559.º do Código Civil. Aliás, em França, o art. 17.º do

⁽¹¹⁾ Para mais desenvolvimento, v. Jacques Ferbos e George Salles, *Expropriation et évaluation des biens*, ed. de 1969, pág. 142.

⁽¹²⁾ Acerca do regime espanhol, v. J. Gonçalves Pérez, *La expropiación forzosa de urbanismo*, ed. de 1965, pág. 82, e Alberto Martín Gamero, *Expropiaciones urbanísticas*, ed. de 1967, pág. 199.

Decreto n.º 61-164, de 13 de Fevereiro de 1961, também consigna que, na falta de pagamento da indemnização no prazo de 3 meses, o expropriado tem direito a receber juros que serão calculados segundo a taxa legal em matéria civil ⁽¹³⁾.

A verdade, porém, é que, mesmo que as prestações entrassem em linha de conta com o grau de desvalorização da moeda, o expropriado sempre acaba por suportar um prejuízo se receber as quantias em dívida acrescidas apenas de juros à taxa de 5 por cento, uma vez que a própria Caixa Geral de Depósitos, que constitui um serviço personalizado do Estado, concede um juro bem maior nos depósitos a prazo.

Além disso, a solução francesa ainda se compreende, porque a indemnização tem de ser paga obrigatoriamente no prazo de um ano, sob pena de haver a nova fixação do respectivo montante.

E assim ficam alinhadas aqui as razões que permitem ajuizar se o juro de 5 por cento é ou não adequado.

Para de algum modo evitar dúvidas, conviria, no entanto, que, também em decreto-lei, se estabelecesse uma regra em que se precisasse qual a taxa de juro adequada das quantias em dívida.

VI — A fim de solucionar a questão posta pelos Serviços Jurídicos do Gabinete da Área de Sines, a Procuradoria-Geral da República sugere a publicação de um decreto-lei nos termos referidos neste parecer, cuja doutrina fundamental se pode sintetizar na seguinte conclusão:

«Ao prever o pagamento em prestações das indemnizações devidas nos processos de expropriação, sem que se possa levar em conta a desvalorização da moeda, o Decreto-Lei n.º 576/70, de 24 de Novembro, está ferido de inconstitucionalidade, visto não conceder aos expropriados a justa indemnização a que se refere o § 1.º do art. 49.º da Constituição Política».

⁽¹³⁾ Na Suíça, a indemnização que não seja paga dentro de 20 dias, a partir da sua fixação definitiva, vence juros à taxa usual (André Guiselin, *Droit Administratif Suisse*, ed. de 1970, pág. 385).

11. Acabada aqui a transcrição do parecer da Procuradoria-Geral da República, anote-se, para já, que o acórdão do Tribunal Constitucional, de 1 de Junho de 1988, não reputou inconstitucionais os arts. 13.º e 17.º do Dec.-Lei n.º 576/70 que permitem o pagamento da indemnização em prestações; apenas se cingiu a declarar que, no caso versado no aresto, o regime decorrente desses arts. 13.º a 17.º não satisfazia o conceito de justa indemnização constante no n.º 2 do art. 62.º da Constituição — com o que se está inteiramente de acordo.

Na hipótese versada no acórdão, a taxa de juro aplicada correspondia à taxa de desconto do Banco de Portugal, porque, nos termos dos arts. 15.º e 16.º do Dec.-Lei n.º 576/70, era à autarquia local que, com autorização do Governo, incumbia fixar a taxa de juro.

Aplicada a taxa de desconto do Banco de Portugal, teve-se por certo e seguro que, na década de 1980, o pagamento da indemnização em prestações, durante 10 anos, tornaria a indemnização irrisória e desproporcionada — isto para utilizar as palavras do acórdão que se está a comentar.

12. A disciplina actualmente exarada nos arts. 84.º a 87.º do Código das Expropriações aprovado pelo Dec.-Lei n.º 845/76, de 11 de Dezembro, é, em alguns aspectos, diferente (14).

(14) A redacção dos textos vigentes é a seguinte:

ARTIGO 84.º
(Pagamento em prestações)

1. As indemnizações por expropriação por utilidade pública são pagas em dinheiro, salvo o disposto no artigo 88.º.

2. As pessoas colectivas de direito público, empresas públicas, nacionalizadas ou concessionárias de serviços públicos poderão efectuar em prestações o pagamento das indemnizações devidas por expropriação por utilidade pública, salvo quando respeitarem:

- a) A casas unifamiliares ou fracções autónomas de prédios em regime de propriedade horizontal que constituam residência habitual dos proprietários ou seus agregados familiares;
- b) A terrenos explorados pelos proprietários, exclusiva ou predominantemente com o próprio trabalho ou de pessoas do respectivo agregado familiar;
- c) A terrenos explorados por cooperativas de produção de pequenos agricul-

A inconstitucionalidade do pagamento da indemnização em prestações tornou-se agora mais visível, em virtude de o art. 86.º do vigente Código das Expropriações determinar que as quantias em dívida vencerão juros à taxa praticada pela Caixa Geral de Depósitos, relativamente

tores e trabalhadores rurais pertencentes aos respectivos sócios ou à própria cooperativa;

- d) À parte do prédio expropriado em que o respectivo proprietário exerça de conta própria actividade comercial ou industrial ou profissão liberal;
- e) À caducidade, por efeito de expropriação, do arrendamento rural, para comércio, indústria ou exercício de profissão liberal.

3. Nos casos referidos nas alíneas a) e d), os avaliadores deverão calcular, separadamente, a parte excluída do pagamento em prestações e a totalidade do prédio.

ARTIGO 85.º

(Prazo para o pagamento em prestações)

O pagamento em prestações pode abranger a totalidade ou apenas uma parte dos quantitativos das indemnizações e será efectuado no prazo máximo de dez anos, podendo o montante das prestações variar de acordo com as circunstâncias, tendo especialmente em conta os encargos e as disponibilidades do expropriante e o montante das indemnizações.

ARTIGO 86.º

(Vencimento de juros)

1. As quantias em dívida vencem juros, pagáveis anual ou semestralmente, e, quando o devedor seja o Estado, serão representadas por títulos de dívida pública ou outros negociáveis nos termos gerais.

2. A taxa de juro será a praticada pela Caixa Geral de Depósitos, relativamente aos depósitos a prazo por períodos correspondentes, ou a dos títulos, no caso da parte final do n.º 1.

ARTIGO 87.º

(Garantia das prestações)

1. Os créditos respeitantes ao pagamento em prestações a realizar por autarquias locais, serviços autónomos, empresas públicas, nacionalizadas ou concessionárias de serviços públicos serão garantidos por qualquer dos seguintes meios:

- a) Consignação de receitas do expropriante;
- b) Aval do Estado;
- c) Aval de outra entidade.

2. O aval do Estado pode ser substituído pela entrega ao expropriado de títulos de dívida pública amortizável.

aos depósitos a prazo por períodos correspondentes e que, sendo o devedor o Estado, essa taxa será a dos títulos da dívida pública ou outros negociáveis nos termos gerais, em que obrigatoriamente serão representadas as quantias em dívida.

Observe-se, antes de tudo, que o Dec.-Lei n.º 576/70 era datado de 24 de Novembro de 1970, numa época em que a taxa de inflação anual não era elevada e se mantinha quase constante de ano para ano. Logo, não repugnava muito a recomendação constante do parecer da Procuradoria-Geral da República, de 13 de Agosto de 1973, de o diploma fixar expressamente a taxa de juro devida no caso de pagamento da indemnização em prestações.

Desencadeada com a crise petrolífera de Outubro de 1973 e acentuada com a evolução política verificada no nosso país a partir de 25 de Abril de 1974, a inflação atingiu metas nunca alcançadas nos 50 anos anteriores e, além disso, a desvalorização da moeda passou a oscilar muito de ano para ano.

Por esta razão, foi de todo inoportuno fixar, num diploma publicado em 11 de Dezembro de 1976, a taxa de juro.

Preferível teria sido deixar ao livre critério da Administração a fixação da taxa que, no momento, fosse tida como mais adequada.

13. Acresce que as taxas de juro constantes do art. 86.º são muitíssimo baixas e, por isso, atentatórias do princípio constitucional de que a indemnização nas expropriações deve ser justa (art. 62.º, n.º 2).

Excessivamente baixas e violadoras até do princípio da igualdade (arts. 13.º e 266.º, n.º 2, da Constituição da República), no caso de o Estado ser o expropriante.

Na verdade, nesta situação, as quantias em dívida são obrigatoriamente representadas por títulos de dívida pública ou outros negociáveis nos termos gerais e a taxa de juro é a desses mesmos títulos.

Ora, é sabido que essas taxas são sempre inferiores à taxa de inflação, com a agravante de, na bolsa, esses títulos só podem ser vendidos muitas vezes abaixo do seu valor nominal.

14. Se o expropriante não for o Estado, as quantias em dívida vencem a taxa de juro praticada pela Caixa Geral de Depósitos relativamente aos depósitos a prazo por períodos correspondentes, mas, a este respeito, quase basta transcrever o acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 24 de Abril de 1985 (Revista n.º 75 590), inédito, quando nele se declarou:

«Nos termos do art. 62.º, n.º 2, da Constituição da República, a expropriação por utilidade pública só pode ser efectuada mediante o pagamento de **justa indemnização**. Ora, de a indemnização dever ser **justa** pode deduzir-se que, em rigor, só o pagamento integral da indemnização de uma vez deve ser havido como justo, na medida em que, no pagamento em prestações, as quantias em dívida apenas proporcionam aos expropriados juros correspondentes aos depósitos a prazo, sendo certo que essa **taxa de juros está muito longe de, nos tempos que correm, acompanhar o ritmo da desvalorização monetária**».

É óbvio que o pagamento da indemnização em prestações pode não acarretar para o expropriado prejuízo algum, e não ofender o princípio da justa indemnização consagrado no n.º 2 do art. 62.º da Constituição. Basta imaginar a hipótese, meramente académica embora, de a taxa de juros ser muito superior à taxa de inflação.

Mas nunca foi essa a taxa mandada observar na plena vigência do Dec.-Lei n.º 576/70, assim como, após a entrada em vigor do Código das Expropriações aprovado pelo Dec.-Lei n.º 845/76, a taxa de depósitos a prazo de mais de um ano tem sido sempre inferior à taxa de inflação.

Mais ainda: os índices de preços no consumidor, publicados periodicamente pelo Instituto Nacional de Estatística, e que estabelecem as flutuações do valor da moeda (cfr. art. 551.º do Código Civil), não entram em linha de conta com o valor dos prédios, rústicos ou urbanos; ora, se o valor da propriedade imobiliária também fosse considerado, a taxa oficial da inflação seria algo superior à que vem sendo dada a lume.

Logo, considerando que a expropriação se vem a resolver numa conversão de valores patrimoniais, de tal modo que, no património onde estavam imóveis, a entidade expropriante põe o seu valor pecuniário ⁽¹⁵⁾, é óbvio que a própria taxa de juro correspondente à taxa oficial da inflação nunca será bastante para que se repute justa a indemnização que o expropriado acaba por receber.

Talvez por esta razão o grupo de trabalho, que deu origem ao Dec.-Lei n.º 576/70, sugeriu que as prestações em dívida vencessem o juro correspondente à taxa praticada pela Caixa Geral de Depósitos, não para os **depósitos** nela efectuados, mas para os **empréstimos** concedidos por essa instituição.

Está-se firmemente convencido de que, ainda durante muitos anos, será difícil encontrar uma indemnização faseada que se repute justa, para mais desde que se continue a marcar o prazo de 10 anos para liquidação integral das prestações.

15. Há um último aspecto que convém referir, embora muito fugidamente, pois ele será abordado com mais detenção noutra oportunidade.

Para que a indemnização seja justa, é indispensável entregar ao expropriado uma importância que lhe permita adquirir um bem equivalente ao prédio expropriado.

Para tanto, a solução ideal residiria na obrigatoriedade da indemnização prévia, já adoptada por algumas legislações.

A serem permitidos pagamentos diferidos, sob pena de a indemnização não ser justa e contrariar até o disposto nos arts. 562.º, 564.º e 566.º do Código Civil, as prestações em dívida terão de ser objecto de actualização, como, aliás, também foi aconselhado no relatório do já falado grupo de trabalho.

Se não for autorizada a actualização da indemnização, por muito elevada que seja a taxa de juros, será quase sempre impossível ao expropriado, findo o prazo de 10 anos, adquirir um pré-

(15) Cfr. Marcello Caetano, *Manual*, tomo II, pág. 1012.

dio equivalente ao expropriado com o produto das importâncias recebidas, a título de capital e de juros.

Daí a injustiça da indemnização, injustiça que se acentua ainda pela particularidade de, entre nós, a opção pelo pagamento da indemnização em prestações apenas ser decretada após a fixação do seu montante.

É que, podendo o preço ser satisfeito de uma só vez ou por partes (n.º 1 do art. 763.º do Código Civil), o valor de um bem, qualquer que ele seja, depende, entre outros factores, da época do pagamento e de este ser feito numa ocasião só ou em prestações.

Sabe-se, com efeito, que, regra geral, o preço de um terreno num determinado ano é muitíssimo inferior ao preço do mesmo terreno 10 anos depois. Por seu turno, o preço de qualquer mercadoria a pronto é muitíssimo menor do que aquele que seria acordado se ele devesse ser satisfeito em prestações durante 10 anos.

Quando os outorgantes de um contrato de compra e venda chegam a acordo acerca do preço, este é calculado normalmente na persuasão de que será liquidado de pronto, e tanto que o preço reclamado pelo vendedor subiria imenso se ele porventura estivesse disposto a receber o preço em prestações durante 10 anos, embora com juros.

Transportando estes dados do conhecimento geral para o caso das indemnizações nos processos de expropriação, logo se concluirá que, sempre que a Administração opte pelo prazo de 10 anos, será quase impossível considerar justa a indemnização arbitrada, se esta não for actualizada.

Só o não seria se o juro estabelecido fosse, pelo menos, igual ao dos juros dos empréstimos concedidos pela banca aos particulares e não houvesse dificuldades em os obter, pois, nessa emergência, o expropriado poderia levantar do banco uma importância equivalente à indemnização, satisfazendo os juros com os que viesse a receber do expropriante.

Mas o n.º 2 do art. 86.º do Código das Expropriações não consente taxas de juro tão elevadas, nem a Administração Pública está interessada em praticar juros desse montante.

Face ao exposto, parece-nos que o pagamento da indemnização em prestações atinge o princípio da justa indemnização e, conseqüentemente, os artigos 84.º a 88.º do Código das Expropriações são inconstitucionais por violação do disposto nos artigos 13.º e 62.º, n.º 2 da lei fundamental.

Lisboa, 28 de Janeiro de 1991.