



PARTE D

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 493/2009

Processo n.º 783/08

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional

Relatório

Jorge José Clara Travassos Lopes e outros intentaram, contra o Estado Português, acção declarativa de condenação, sob a forma de processo ordinário, pedindo, cada um deles, a condenação daquele no pagamento de quantias resultantes da diferença entre o valor atribuído pelo Governo às participações sociais dos Autores nas empresas nacionalizadas, pertencentes ao então denominado “Grupo Claras”, e o valor atribuído às mesmas participações pelas comissões arbitrais, bem como a sua condenação no pagamento do “saldo” entre os valores indicados no “quadro 5”, referenciado nos autos, actualizado à data do efectivo pagamento, a cada Autor, à taxa de juro implícita no coeficiente de correcção monetária estabelecido em portaria pelo Governo e os valores que, efectivamente, cada Autor tiver recebido e venha a receber do Estado, actualizados financeiramente à mesma taxa e com referência à mesma data, saldo ao qual se deduzirá ainda o valor resultante do primeiro pedido.

Por sentença da 2.ª Vara Cível da Comarca de Lisboa, a acção foi julgada parcialmente procedente, decidindo-se absolver o Estado do primeiro pedido, e, julgando-se materialmente inconstitucionais os artigos 18.º e 19.º da Lei n.º 80/77, condená-lo no pagamento, a cada um dos Autores, de quantias correspondentes à actualização do valor indemnizatório fixado, mediante a diferença entre os juros capitalizados e pagos e o que resulta da aplicação dos coeficientes de correcção monetária previstos no Portaria n.º 362/2008 (ou a que estiver em vigor à data do pagamento), desde a data da nacionalização até integral pagamento.

Desta sentença, os Autores recorreram directamente para o Tribunal Constitucional, ao abrigo da alínea b), do n.º 1, do artigo 70.º, da LTC, recurso esse que foi objecto da decisão sumária de não conhecimento.

Da mesma sentença o Ministério Público interpôs recurso de constitucionalidade, ao abrigo da alínea a), do n.º 1, do artigo 70.º, da LTC, na parte em que recusou a aplicação, com fundamento em inconstitucionalidade, dos artigos 18.º e 19.º da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro.

O recorrente apresentou alegações com as seguintes conclusões:

Conforme entendimento jurisprudencial reiterado, não são inconstitucionais as normas constantes dos artigos 18.º e 19.º da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, enquanto nelas se prevê — em concretização do artigo 83.º da Constituição da República Portuguesa — que o direito à indemnização ao titular de bens produtivos nacionalizados se efectiva mediante entrega de títulos de dívida pública, de valor igual ao fixado, desdobrando-se em várias classes, em função do montante global, às quais correspondem — nos termos do quadro anexo — prazos de amortização e de diferimento diferenciados e taxas de juro decrescentes.

Na verdade, não pode extrair-se daquele preceito constitucional que a indemnização a arbitrar, como decorrência do acto político de nacionalização, tenha de ser fixado em montante pecuniário, correspondente ao valor efectivo dos bens, imediatamente disponível pelo respectivo titular — podendo a lei, de modo constitucionalmente legítimo, estabelecer critérios concretos de ressarcimento, referentes não apenas ao valor patrimonial, como também à forma e ao tempo do pagamento, justificados por relevantes ponderações de necessidade política, económica e social.

Não conduz a uma indemnização “irrisória” o critério normativo que não prevê nem institui a correcção monetária do valor dos títulos da dívida pública originariamente arbitrados ao titular dos bens nacionalizados, já que o risco de depreciação monetária, por ele suportado, é equivalente ao sofrido pelos titulares de outros títulos de dívida pública, de juro fixo, não se estando, no caso, no âmbito da atribuição de uma indemnização em dinheiro, enquadrável no regime civilístico do artigo 566.º, n.º 2, do Código Civil.

Termos em que deverá proceder o presente recurso, em conformidade com o juízo de constitucionalidade das normas desaplicadas na decisão recorrida.»

Os recorridos contra-alegam, concluindo o seguinte:

«1 — A Constituição garante, como um dos direitos fundamentais, o direito à propriedade privada (art.º 62.º da Constituição).

2 — Trata-se indiscutivelmente, de um direito fundamental, como resulta, desde logo, da inserção do art.º 62.º na parte I da CRP, sob o título “Direitos e Deveres Fundamentais”.

3 — A distinção doutrinária entre os conceitos de “nacionalização” e “expropriação” não permite, sem mais, concluir por uma diferença de tratamento nos respectivos regimes de indemnização.

4 — Em qualquer caso, na perspectiva do direito de propriedade, enquanto direito fundamental, por que motivo racional, compreensível, haveria que indemnizar-se diferentemente, consoante aquele direito fosse atingido por um acto de nacionalização ou de expropriação?

5 — Uma tal distinção, além de incompreensível, traduzir-se-ia em discriminação intolerável dos cidadãos: perante actos de ofensa ao direito de propriedade, por transferência de bens para a titularidade do Estado, a indemnização correspondente resultaria da motivação que o Estado invocasse para os actos de transferência; se invocar motivos ideológico-políticos, a indemnização compensatória não terá sequer que ser aproximada ao valor dos bens, se invocar outros motivos de interesse público, já a indemnização terá de corresponder à reintegração plena do património do visado.

6 — Por isso, salvo o devido respeito, a tese do R. acerca da distinção entre as indemnizações por expropriações e as indemnizações por nacionalizações, está irremediavelmente datada de uma época histórica ultrapassada e corresponde a uma visão constitucional repudiada pela simples ideia do Estado de Direito.

7 — Assim, teremos de concluir que o princípio da justa indemnização consagrado no N.º 2 do art.º 62.º da CRP, como corolário da protecção do direito de propriedade garantido pelo N.º 1, se aplica à expropriação em sentido amplo, abrangendo tanto a expropriação stricto sensu, para utilizar a terminologia de Fausto de Quadros, como a nacionalização.

8 — Esse reconhecimento foi feito pelo próprio Estado, logo em 1977, na Lei n.º 80/77, em cujo art.º 1.º se dispôs que “do direito à propriedade privada, reconhecido pela Constituição, decorre que toda a nacionalização... apenas poderá ser efectuada mediante justa indemnização”.

9 — Mas mesmo que se admita que a indemnização por nacionalização pode ser distinta da devida por expropriação, em qualquer caso ela está subordinada a um imperativo de justiça decorrente de um conjunto de exigências constitucionais e do Estado-de-Direito, (art.º 2.º da C.R.P.) relativas à boa-fé, à protecção da confiança e da segurança, à proporcionalidade, ao princípio da igualdade e à garantia constitucional genérica dos direitos fundamentais (artigos 17.º e 18.º da Constituição).

10 — A Declaração Universal dos Direitos do Homem e outros princípios do Direito Internacional acolhidos na nossa Constituição (artigos 8.º N.º 1 e 16.º N.os 1 e 2), conferem aos cidadãos dos Estados aderentes um autêntico direito à propriedade privada.

11 — Também em Portugal, a doutrina é quase unânime no sentido de que a indemnização tem de ser justa, o que quer dizer proporcional ao valor dos bens nacionalizados; “ela tem de compensar o valor substancial que foi subtraído ao particular”.

12 — Embora o Tribunal Constitucional não tenha assumido integralmente a posição que aqui sustentamos, a verdade é que da sua jurisprudência resulta a inconstitucionalidade das normas em causa, face à matéria de facto apurada.

13 — Segundo essa jurisprudência, a indemnização pode não ser plena, mas tem de ser razoável e não manifestamente desproporcionada.

14 — Como resulta da matéria de facto apurada nos autos, o diferimento no tempo do pagamento da indemnização, os juros compensatórios fixados por esse diferimento, decorrentes da aplicação dos preceitos legais arguidos de inconstitucionalidade, conduziram a que as indemnizações efectivamente pagas sejam “manifestamente desproporcionadas à perda dos bens nacionalizados” (expressão do Tribunal Constitucional).

15 — Na verdade, para que a indemnização não seja irrisória ou manifestamente desproporcionada, é indispensável que a sua forma de pagamento, quando temporalmente protelada (como foi o caso), beneficie de correcção monetária que assegure um mínimo de equivalência com o valor dos bens à data da nacionalização (vide Prof. Doutor Gomes Canotilho e outros, em trabalho de investigação por equipe de docentes da Fac. de Direito de Coimbra, de que está junta fotocópia ao processo).

16 — A indemnização resultante dos diplomas legais que regularam o respectivo cálculo e forma de pagamento, “transmutou-se em indemniza-

ção irrisória..., em virtude da dilação temporal manifestamente excessiva com que foi paga” (Gomes Canotilho, no Estudo cit.).

17 — Acresce que, tratando-se de dívidas do Estado, é o próprio devedor, através do Governo, a influenciar decisivamente a desvalorização da moeda, através da política monetária, política que, durante todo o período em que foram amortizados os títulos do Tesouro com que o Estado pagou as indemnizações que ele próprio fixou unilateralmente, foi conduzida pelo Governo.

18 — Ou seja, em termos simples, foi a seguinte a actuação do Estado através do Governo:

1.º Atribuiu unilateralmente e arbitrariamente o valor dos bens nacionalizados para efeitos da “indemnização” a pagar aos expropriados;

2.º Decidiu pagar a “indemnização” através da entrega de Títulos do Tesouro amortizáveis a longo prazo;

3.º fixou unilateralmente as taxas de juro da dívida titulada nas Obrigações do Tesouro, fazendo-o com taxas fixas extremamente baixas;

4.º Contribuiu decisivamente, através da política monetária, para uma inflação que ultrapassou em larga escala as taxas de juro das Obrigações, fazendo com que o valor a receber se fosse deteriorando ao longo do período de amortização.

19 — Este procedimento do Governo materializou-se ao abrigo dos preceitos legais que, pelas razões expostas, têm de considerar-se como ofensivos dos princípios e preceitos constitucionais citados.

20 — Contra estes pesados argumentos, no sentido da inconstitucionalidade dos preceitos em causa, o recorrente refugia-se na jurisprudência deste Tribunal, considerando que “as normas legais que determinaram o pagamento das indemnizações por nacionalização — assente em critério materialmente autónomo da “justa indemnização” constitucionalmente consagrado para as expropriações por utilidade pública — através da entrega de títulos da dívida pública, com prazos de amortização muito dilatados no tempo e com taxas de juro fixas iguais ou inferiores a 2,5% numa época em que a taxa de inflação era claramente superior, não determina a qualificação como “irrisórias” ou meramente simbólicas das indemnizações arbitradas aos titulares das empresas nacionalizadas.”

21 — Esta argumentação do recorrente é meramente conclusiva e abstrai totalmente da realidade.

22 — A questão é muito concreta e pode resumir-se no seguinte:

Por aplicação dos preceitos declarados inconstitucionais, os valores indemnizatórios devidos pelas nacionalizações foram pagos num prazo médio de 28 anos, com uma taxa de juro média de 3,09% (alínea Q1 da Especificação). No mesmo período, as taxas de inflação estiveram sistematicamente muitíssimo acima da taxa de remuneração dos títulos do Tesouro com que foram pagas as indemnizações.

23 — Essa brutal diferença fez com que os valores indemnizatórios efectivamente pagos tenham representado uma pequena parte dos nominalmente atribuídos.

24 — Assim, apenas por aplicação dos preceitos declarados inconstitucionais, as indemnizações são manifestamente desproporcionadas à perda dos bens nacionalizados, são mesmo irrisórias, para utilizar as expressões do Acórdão N.º 39/88 do Tribunal Constitucional.

25 — Aliás, seria importante e exigível que o recorrente e este Tribunal se dignassem esclarecer o que entendem por “manifestamente desproporcionado”. Será metade do valor dos bens? Um quarto? Um décimo?

26 — O que distinguirá, no entender do Estado, uma nacionalização de um confisco? Será que basta ao Estado pagar uma qualquer indemnização para que a norma que a estabelece seja considerada conforme à Constituição?

27 — Lendo a douda alegação do recorrente, parece que é esse o critério. Qualquer que seja o prazo do seu pagamento aos lesados e a taxa de remuneração pelo diferimento, o recorrente considera estarem satisfeitas as exigências constitucionais da “justa indemnização”.

28 — Com todo o respeito, o Tribunal Constitucional não pode consagrar esse critério, sob pena e reduzir a zero a protecção do direito da propriedade perante o Estado.

29 — Deve, assim, ser inteiramente confirmada a douda decisão recorrida.»

Fundamentação

1 — Da delimitação do objecto do recurso

A sentença recorrida, na sua parte decisória, recusou a aplicação, com fundamento em inconstitucionalidade material, dos artigos 18.º e 19.º, da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro (sucessivamente alterada pelo Decreto-Lei n.º 343/80, de 2 de Setembro, pela Lei n.º 36/81, de 31 de Agosto, pela Lei n.º 5/84, de 7 de Abril e pelo Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de Setembro).

O presente recurso tem por objecto a apreciação da constitucionalidade desses mesmos artigos, que dispõem o seguinte:

«Artigo 18.º

1 — Com excepção do disposto no artigo 20.º, o direito à indemnização, tanto provisória como definitiva, efectiva-se mediante entrega ao respectivo titular, pelo Estado, de títulos de dívida pública de montante igual ao valor fixado nos termos e condições constantes dos artigos seguintes.

2 — O Governo regulará, por decreto, sob proposta do Ministro das Finanças, as condições de entrega dos títulos.

Artigo 19.º

1 — Os empréstimos a emitir para os fins previstos no artigo anterior desdobrar-se-ão em várias classes, em função do montante global a indemnizar por titular, às quais corresponderão prazos de amortização e de diferimento progressivamente mais longos e taxas de juros decrescentes.

2 — Para os efeitos referidos no n.º 1, a determinação das taxas de juro, anos de amortização e período de diferimento far-se-á em função das classes definidas pelos montantes globais a indemnizar de acordo com o quadro anexo.

ANEXO

Quadro referido no artigo 19.º

Classificação dos empréstimos e taxas de juro, anos de amortização e períodos de diferimento respectivos, nos termos do artigo 19.º

Classes	Montante a indemnizar	Taxa de juro — Percentagem	Anos de amortização	Período de diferimento	Período total
I	Até 50 000\$	13	6	2	8
II	De 50 000\$ a 125 000\$	12,8	6	2	8
III	De 125 000\$ a 250 000\$	12,4	7	2	9
IV	De 250 000\$ a 450 000\$	11,8	7	2	9
V	De 450 000\$ a 750 000\$	11	9	2	11
VI	De 750 000\$ a 1 175 000\$	10	11	2	13
VII	De 1 175 000\$ a 1 750 000\$	9,8	13	3	16
VIII	De 1 750 000\$ a 2 500 000\$	8,4	15	3	18
IX	De 2 500 000\$ a 3 450 000\$	6,8	17	4	21
X	De 3 450 000\$ a 4 625 000\$	5	19	4	23
XI	De 4 625 000\$ a 6 050 000\$	3	21	5	26
XII	Acima de 6 050 000\$	2,5	23	5	28

Como se vê, os preceitos em causa desdobram-se em múltiplos segmentos normativos, com relativa independência entre si, incidindo sobre aspectos parcelares do modo de efectivação da indemnização concedida aos titulares dos bens nacionalizados, incluindo os dados do quadro anexo.

Uma visão englobante desse conjunto de critérios normativos permite concluir que o regime aplicável se traduz numa dação em pagamento de

títulos da dívida pública, com condições de entrega a regular por decreto, com períodos de amortização e diferimento e de taxas de juro diferenciados por classes ou escalões de títulos, em função do montante global a indemnizar, de acordo com os dados do quadro anexo ao diploma.

O ter-se reportado o apontado vício de inconstitucionalidade genericamente às normas dos artigos 18.º e 19.º da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, sem qualquer precisão indicativa dos segmentos inquinados

por tal vício, pode deixar entender que a decisão o estende a todo o regime constante desses artigos.

Todavia, é possível colher da fundamentação da sentença recorrida elementos que contrariam essa conclusão, evidenciando, de forma clara, que a recusa de aplicação dos mencionados artigos se deveu, por um lado à forma de pagamento da indemnização estabelecida no artigo 18.º daquela lei e, por outro lado, à duração dos prazos de amortização e de diferimento dos empréstimos correspondentes aos títulos de dívida pública entregues para satisfação do direito de indemnização, conjugados com o valor dos juros remuneratórios desses empréstimos, estando esses dados fixados no quadro anexo ao referido diploma, para o qual remete o n.º 2, do referido artigo 19.º

Na verdade, ainda que considerando o não pagamento imediato do valor das indemnizações como justificado, o tribunal recorrido sustentou que a sua prestação sob forma de obrigações de tesouro, amortizáveis a muito longo prazo, em conjugação com uma taxa de remuneração fixa, notoriamente inferior à taxa de inflação verificada, determinou que as indemnizações pagas “*se tornassem irrisórias pelo próprio decurso do tempo*”, conquanto o não fossem à partida, em si mesmas.

Em conformidade com tal juízo, foi proferida decisão de procedência parcial da acção, que se traduziu na condenação do Estado a uma actualização do valor atribuído como indemnização, sujeitando-o a determinados coeficientes de correcção monetária.

Sendo assim, verifica-se que o juízo de inconstitucionalidade incidiu na norma constante do artigo 18.º, da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, que determina que o direito à indemnização se efectiva mediante entrega ao respectivo titular pelo Estado de títulos da dívida pública, e também no segmento em que o legislador fixou os prazos de amortização e diferimento dos empréstimos e o valor das taxas de juro, os quais constam do quadro anexo para onde remete a parte final do n.º 2, do artigo 19.º, do mesmo diploma.

Deste modo justifica-se que a questão de constitucionalidade a decidir incida apenas sobre a referida norma do artigo 18.º, da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, e sobre a duração dos prazos e o valor das taxas de juro constantes do quadro anexo, para onde remete o artigo 19.º, n.º 2, deste diploma.

2 — Do mérito do recurso

2.1 — De entre os princípios em que assenta a organização económico-social do País, conta-se, nos termos do artigo 80.º, alínea d), da C.R.P., o da “*propriedade pública dos recursos naturais e dos meios de produção, de acordo com o interesse colectivo*”.

Na dinâmica da sua actuação, e em função do referido interesse (“*por motivo de interesse público*”), como expressa a alínea l), do n.º 1, do artigo 165.º, da C.R.P.), esse princípio legitima actos de desapropriação forçada de meios de produção integrados em qualquer dos outros sectores (muito em particular no sector privado), transferindo-os para o sector público.

Traduzindo-se, quanto aos bens dela objecto, numa mudança de titularidade, em ablação, por acto unilateral autoritário, da anteriormente detida por sujeitos privados, uma tal intervenção deve necessariamente articular-se com a garantia constitucional do direito de propriedade (artigo 62.º, da C.R.P.).

Daí a previsão específica de uma regra habilitante, consagrando a faculdade constitucional de “*apropriação pública dos meios de produção*” e cometendo à lei o encargo de traçar os respectivos requisitos. Preceitua, na verdade, o artigo 83.º da Constituição que “*a lei determina os meios e as formas de intervenção e de apropriação pública dos meios de produção, bem como os critérios de fixação da correspondente indemnização*”.

A “*apropriação pública*” aqui referida tem como manifestação nuclear a figura da *nacionalização* de unidades produtivas. Através deste acto, do que, fundamentalmente, se trata — como lapidarmente expressou o Acórdão n.º 39/88 — “*é, pois, de subtrair à propriedade privada determinados bens, em virtude de [...] se entender que é do interesse da colectividade que eles passem para a titularidade do Estado e sejam geridos de acordo com o interesse geral*” (pub. em ATC, 11.º vol., pág. 233).

Embora a terminologia seja, nesta matéria, algo flutuante, não se abstendo a Constituição de falar, neste quadrante normativo, de “*expropriação*”, para referir a apropriação de meios de produção — cf. os artigos 88.º, n.º 1, e 94.º, n.º 1 —, a verdade é que a nacionalização não se confunde com a expropriação, em sentido estrito e próprio. De múltiplos pontos de vista as duas figuras se distinguem. Quer quanto ao objecto, fundamento e fim, quer, reflexamente, quanto aos respectivos regimes (designadamente quanto ao procedimento de efectivação), as notas características da nacionalização demarcam-na da expropriação por utilidade pública, como mais desenvolvidamente se pôs em destaque no Acórdão n.º 452/95 (pub. em ATC, 31.º vol., pág. 135).

Também no que diz respeito aos critérios constitucionais de indemnização, não há coincidência de regimes. Enquanto que o n.º 2, do artigo 62.º, da C.R.P., estabelece que a expropriação por utilidade pública

só pode ter lugar “*mediante o pagamento de justa indemnização*”, o artigo 83.º, da C.R.P., aplicável à nacionalização, como forma de apropriação pública dos meios de produção, limita-se a remeter para a lei “*os critérios de fixação da correspondente indemnização*”, sem precisar qualquer pauta valorativa que à lei cumpra observar no cumprimento desta tarefa.

Desta renúncia à predeterminação de um critério constitucionalmente ajustado de indemnização, bem como da utilização do plural (“*critérios*”) para designar o objecto da remissão para a lei, pode retirar-se a ideia de que o legislador goza, em sede de nacionalizações, de um grau elevado de discricionariedade, inteiramente afastada, no caso das expropriações por utilidade pública.

Nestas, o princípio da *justa indemnização* impõe uma compensação integral, tendencialmente correspondente ao valor venal do bem, de acordo com a sua cotação no mercado. A função da indemnização é a de fazer entrar, na esfera do atingido, o equivalente pecuniário do bem expropriado, de tal modo que, efectuada a expropriação, o seu património activo muda de composição, mas não diminui de valor.

No caso das nacionalizações, atenta a natureza específica desta medida, a Constituição deixou margem ao legislador para ponderar e fazer reflectir no regime indemnizatório um conjunto de factores, complexos e variáveis, de carácter político, económico e social, que podem justificar um *quantum* indemnizatório não inteiramente correspondente à perda do anterior titular, bem como modalidades e momentos de pagamento desviantes de uma regra estrita de sinalgmaticidade funcional. Como se sustenta no supracitado Acórdão n.º 452/95, a Constituição permite que as indemnizações a prestar pela expropriação e pela nacionalização sejam diferentes “*no que respeita à sua extensão, ao seu valor ou ao seu quantum, ao momento em que uma e outra sejam postas à disposição do sujeito que delas beneficia e ainda à forma ou formas do seu pagamento*”.

O que não significa, evidentemente, que o desempenho, pelo legislador, da incumbência que o artigo 83.º, da C.R.P., lhe fixa esteja liberto de qualquer parametrização constitucional, com incidência na conformação do modo e do quantitativo da indemnização, em termos constitucionalmente adequados. Simplesmente, na falta (justificada) de um específico e apertado critério decorrente da *justiça comutativa*, como o vigente em sede de expropriação, são aqui aplicáveis os menos exigentes *princípios gerais de justiça*, como princípios elementares de um Estado de Direito.

Estes opõem-se apenas a que a indemnização perca grande parte da sua efectividade e consistência, por conceder ao anterior titular um montante irrisório ou manifestamente irrazoável.

«O artigo 82.º [actualmente 83.º] — afirma-se no acima referido Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 39/88 — *basta-se com que se trate de uma indemnização razoável ou aceitável que cumpra a exigências mínimas de justiça que vão implicadas na ideia de Estado de direito*». Ou, como se pode ler em Gomes Canotilho/Vital Moreira: «*A lei goza de alguma discricionariedade na definição dos critérios de indemnização, podendo inclusivamente estabelecer critérios diferentes, de acordo com o tipo e o montante dos bens desapropriados [...], mas não pode deixar de haver uma indemnização razoável ou aceitável, que não pode ser irrisória ou manifestamente exígua nem desproporcionada em relação ao valor venal dos bens desapropriados*». (In “*Constituição da República Portuguesa anotada*”, vol. I, pág. 996, da ed. de 2007, da Coimbra Editora).

Tem sido esta a orientação uniformemente seguida por este Tribunal, desde o referido acórdão n.º 39/88 (vide os acórdãos n.º 605/92, em ATC, 23.º vol., pág. 585, n.º 452/95, em ATC, 31.º vol., pág. 135, n.º 85/2003, em ATC, 55.º vol., pág. 509, n.º 148/2004, em 58.º vol., pág. 731, e n.º 144/2005, no D.R., 2.ª série, de 14-6-2005).

E, não ignorando as vezes que pugnam por uma equiparação dos critérios indemnizatórios da nacionalização e da expropriação (vide João Paulo Cancellia de Abreu, em Anotação ao acórdão n.º 39/88, em O Direito, Ano 121.º (1989), vol. IV, pág. 831-837, Oliveira Ascensão, em “*Estudos sobre expropriações e nacionalizações*”, pág. 227 e seg., da ed. de 1989, da Imprensa Nacional, Freitas do Amaral e Robin de Andrade, em “*As indemnizações por nacionalização em Portugal, na R.O.A., Ano 49.º (1989), vol. I, pág. 5 e seg., Rui Medeiros, em “Ensaio sobre a responsabilidade civil do Estado por actos legislativos”, pág. 288-290 e 346, da ed. de 1992, da Almedina, Rui Guerra da Fonseca, em “Comentário à Constituição Portuguesa”, II vol., pág. 278-280, da ed. de 2008, da Almedina, e Manuel Nogueira de Brito, em “A justificação da propriedade privada numa democracia constitucional”, pág. 1049-1050, da ed. de 2007 da Almedina) entendemos que tal orientação é reiterar, pois mantém plena validade.*

2.2 — O Decreto-Lei n.º 280-C/75 de 5 de Junho, ponderando “*a grande importância estratégica do sector dos transportes, quer no plano económico, quer no plano político, e a necessidade de reestruturar e recuperar o sector dos transportes*”, procedeu à nacionalização de de-

zenas de empresas que operavam no sector dos transportes colectivos de passageiros, entre as quais as empresas do chamado grupo “Claras”.

Nos termos referidos pelo n.º 2 da declaração preambular “*esta medida insere-se na política de controle dos sectores básicos da economia pelo Estado, no sentido de prosseguir na via da concretização de uma política colocada ao serviço das classes trabalhadoras*”.

O artigo 2.º, do referido decreto-lei, determinou que o Estado pagaria “*às entidades privadas titulares de acções ou quotas representativas do capital social das empresas nacionalizadas, contra a entrega dos respectivos títulos, uma indemnização a definir, quanto ao montante, prazo e forma de pagamento, em diploma a publicar*”, uma vez que só “*uma análise ulterior mais detalhada permitirá determinar com justiça as formas e os montantes da indemnização a fixar para o capital pertencente ao domínio privado*”.

Depois do Conselho da Revolução ter emitido um primeiro diploma sobre esta matéria que ficou a aguardar regulamentação (o Decreto-Lei n.º 528/76, de 7 de Junho), a Assembleia da República aprovou a Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, que veio dispor sobre os termos e condições em que deveriam ser indemnizados os ex-titulares de direitos sobre as empresas nacionalizadas após o 25 de Abril de 1974.

Segundo o artigo 18.º deste diploma, as indemnizações deveriam ser pagas, em regra, mediante a entrega pelo Estado ao respectivo titular de títulos de dívida pública de montante igual ao da indemnização fixada, o que se traduz no cumprimento da obrigação de indemnização através da dação em pagamento daqueles títulos.

Estes títulos de dívida pública correspondiam a obrigações ao portador respeitantes a um empréstimo interno, amortizável, denominado “Obrigações de Tesouro, 1977 — Nacionalizações e expropriações” exclusivamente destinado a ocorrer ao pagamento de indemnizações por força de nacionalizações e expropriações, estando o serviço deste empréstimo confiado à Junta do Crédito Público (artigo 26.º, n.º 1 e 2, da Lei n.º 80/77).

Estes empréstimos, nos termos do quadro anexo referido no artigo 19.º, da Lei n.º 80/77, encontravam-se escalonados por classes (I a XII), tendo como critério distintivo o valor da indemnização atribuída, às quais correspondiam diferentes períodos de diferimento, prazos de amortização e taxas de juro. Quanto maior fosse o montante da indemnização fixada, tanto mais longo seriam os prazos de diferimento e de amortização e menor a taxa de juro remuneratória, correspondendo à classe XII, que abrangia os montantes indemnizatórios acima de 6.050.000\$00, um prazo de diferimento de 5 anos, um prazo de amortização de 23 anos e uma taxa de juro anual de 2,5%.

As taxas de juro venciam-se desde a data da nacionalização, sendo capitalizados os juros vencidos até à data da emissão das obrigações destinadas ao pagamento das indemnizações provisórias e pagos anualmente os vencidos a partir dessa data (artigo 24.º, da Lei n.º 80/77).

As obrigações eram transaccionáveis na Bolsa de Valores (artigo 26.º, da Lei n.º 80/77) e eram mobilizáveis pelo titular originário ou, em caso de morte, os seus herdeiros, para diferentes e relevantes finalidades, sendo o seu valor actualizado à taxa de juro correspondente à classe I, que era de 13% ao ano (artigo 29.º, n.º 1, do Lei n.º 80/77).

Os fins da mobilização das obrigações entregues para pagamento das indemnizações podiam ser os seguintes:

Para pagamento de dívidas contraídas antes da nacionalização pelo titular do direito à indemnização perante a Caixa Geral de Aposentações ou outras instituições de previdência, o Fundo de Desemprego ou instituições de crédito (artigo 31.º, da Lei n.º 80/77, na redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 343/80);

Para caucionar operações de crédito para investimento produtivo e saneamento financeiro, especialmente para investimentos integrados em contratos de viabilização e contratos de desenvolvimento para a exportação (artigo 32.º, da Lei n.º 80/77, na redacção dada pela Lei n.º 36/81);

Para investimento produtivo ou para saneamento financeiro de empresas (artigo 33.º, da Lei n.º 80/77, na redacção do Decreto-Lei n.º 343/80, alterado pela Lei n.º 36/81);

Para aquisição de participações no sector empresarial do Estado susceptíveis de alienação (artigo 34.º, da Lei n.º 80/77, na redacção do Decreto-Lei n.º 343/80, alterado pela Lei n.º 36/81);

Para pagamento de impostos directos referentes a obrigações fiscais nascidas antes de 1 de Janeiro de 1977 e correspondentes encargos (artigo 30.º, da Lei n.º 80/77); e

Para aquisição de habitação própria (mais precisamente: como meio de pagamento da entrada inicial ou das prestações de amortização referentes à aquisição ou construção de habitação própria, quando financiada por instituições de crédito, Caixa Geral de Aposentações ou outras instituições de previdência) (artigo 35.º, da Lei n.º 80/77).

A Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, não fixou um prazo específico para a entrega dos referidos títulos de dívida pública, pelo que a mesma era imediatamente exigível após se mostrar fixada a respectiva indemnização provisória, sendo certo que o artigo 9.º, daquele diploma determinava que

“*dentro de 60 dias a contar da presente lei, o Ministro das Finanças fixará, por despacho publicado no Diário da República, o valor provisório das acções ou partes de capital das empresas nacionalizadas*”(n.º 1) e “*nos trinta dias seguintes à publicação do despacho referido no número precedente a Junta do Crédito Público apurará o valor provisório da indemnização a atribuir a cada interessado*” (n.º 2).

2.3 — Na sentença recorrida sustentou-se que a longa duração da soma dos prazos de diferimento e de amortização, conjugada com a baixa taxa de juros fixa, constantes do quadro anexo referido no artigo 19.º, n.º 2, da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, face aos índices de inflação entretanto verificados, determinou o recebimento de indemnizações irrisórias, devendo, portanto afastar-se, por inconstitucionalidade, a aplicação de tais critérios normativos.

É uma posição que tem apoios doutrinários (v.g. Oliveira Ascensão, na ob. cit., pág. 254-255), mas que este Tribunal tem rejeitado em sucessivos acórdãos (vide os acima referidos acórdãos n.º 39/88, 85/2003, 148/2004 e 144/2005)

Para a resolução desta questão é importante realçar que se é problemática a ponderação da capacidade financeira do Estado como entidade indemnizante para se ajuizar da razoabilidade da indemnização fixada, já relativamente à forma de pagamento dessa indemnização é perfeitamente legítimo que esse elemento tenha um papel decisivo na sua determinação, nomeadamente justificando o recurso ao pagamento em títulos de dívida pública, o qual corresponde a uma dação em pagamento imposta por lei como forma de extinção da obrigação indemnizatória (vide, neste sentido, SOUSA FRANCO, em “As indemnizações e as privatizações como instituto jurídico-financeiro”, em “Direito e Justiça”, vol. V (1991), pág. 123-125).

No entanto, quando se utiliza esta forma de cumprimento da prestação indemnizatória devida por um acto de nacionalização, se é justificado que o regime dos títulos entregues em substituição do dinheiro reflecta as específicas dificuldades do Estado em solver aquela obrigação, não pode do mesmo resultar a atribuição duma indemnização irrisória ou manifestamente irrazoável.

A avaliação desta exigência constitucional deve ser feita perante esse regime legal reportada ao momento previsto para a entrega dos títulos de dívida pública, e não a um momento posterior, nomeadamente a data da amortização desses títulos, em que o valor real destes já foi influenciado pelo evolução superveniente do mercado económico financeiro. A indemnização pela nacionalização não é paga com a amortização dos títulos, mas sim com a entrega destes ao seu titular.

Ora, a Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, visou atribuir indemnizações relativamente à maior parte das nacionalizações efectuadas após o 25 de Abril de 1974, as quais abrangeram as principais empresas dos sectores mais importantes do tecido económico nacional (vide, dando nota de todas as operações de nacionalização realizadas no período que decorre entre 15 de Maio de 1974 e 29 de Julho de 1976, Fernando José Bronze, em “As indemnizações em matéria de nacionalizações”, na R.D.E., Ano II, n.º 2, pág. 478 e seg.), sendo notória a incapacidade financeira do Estado para assegurar num curto ou médio prazo o pagamento das respectivas indemnizações.

Daí que se tenha justificado plenamente o seu pagamento através do recurso à dação em pagamento de títulos de dívida pública que se traduziam em obrigações ao portador respeitantes a um empréstimo interno.

A fixação de prazos de amortização, que relativamente às indemnizações de montante mais elevado (superiores a 6.050.000\$00), atingiam 23 anos, com um período de 5 anos de diferimento, se dificultavam a possibilidade dos titulares dessas indemnizações receberem num curto prazo a respectiva importância dinheiro, não a inviabilizavam, uma vez que aqueles títulos eram livremente transaccionáveis e podiam ser mobilizados para determinadas finalidades, nem, só por si, punham em causa o valor da indemnização atribuída, uma vez que o empréstimo titulado era remunerado.

Na verdade, tendo em consideração o fenómeno da natural desvalorização da moeda numa economia em crescimento, a previsão do pagamento de juros compensatórios é um mecanismo que previne os riscos da fixação de longos prazos de amortização.

O legislador previu o pagamento de taxas de juro fixas diferenciadas, sendo de 2,5% ao ano para as obrigações correspondentes às indemnizações acima de 6.050.000\$00.

Na altura, a taxa de inflação no ano de 1976 havia sido de 18,3%, a taxa de desconto do Banco de Portugal era de 13%, e a taxa de juro legal vigente, nos termos do artigo 559.º, do Código Civil, era de 5% ao ano.

Apesar de todas as incertezas que na altura se viviam pode dizer-se que para estes títulos, correspondentes às indemnizações de valor elevado, se fixou uma taxa de juro inalterável inferior às que previsivelmente iriam ser praticadas no mercado monetário e financeiro durante o longo prazo de amortização de tais títulos, o que diminuía, à partida, o valor

real destes, pela sua fraca rentabilidade, e, na prática, afectava a sua negociabilidade.

Este efeito negativo foi, porém, minorado pela possibilidade concedida aos titulares de direito de indemnização provenientes de nacionalização de mobilizarem antecipadamente, para diversas finalidades, aqueles títulos pelo seu valor actualizado à taxa de juro correspondente à da classe I, que era de 13% ao ano (artigo 29.º, n.º 1, da Lei n.º 80/77), não sendo possível concluir que a entrega de tais títulos em substituição do pagamento em dinheiro das quantias indemnizatórias, mesmo relativamente às de montante mais elevado, atento o seu regime, resulte numa degradação das indemnizações para valores irrisórios ou manifestamente irrazoáveis.

Note-se que a circunstância de algumas das hipóteses de mobilização antecipada dos títulos de dívida pública previstas na Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, não terem chegado a ter uma aplicação efectiva, por falta ou por inadequada regulamentação (*vide*, dando nota destas situações, Freitas do Amaral e Robin de Andrade, na ob. cit., pág. 30-39) não inutiliza a ponderação daquela possibilidade, pois ela integrava o regime daqueles títulos, devendo qualquer vício neste domínio ser imputado à referida regulamentação ou à sua ausência (*vide*, neste sentido Marcelo Rebelo de Sousa, em “*As indemnizações por nacionalização e as comissões arbitrais em Portugal*”, na R.O.A., Ano 49.º (1989), vol. II, pág. 450-456).

Assim como a verificação de atrasos significativos na entrega daqueles títulos não pode ter reflexos neste juízo de fiscalização de constitucionalidade dos critérios legais, uma vez que apenas revela uma deficiente aplicação da lei.

Deste modo, ponderando a dimensão dos encargos financeiros resultantes da indemnização dos actos de nacionalização contemplados pela Lei n.º 80/77, o facto dos prazos de amortização e diferimento e das taxas de juro serem diferenciados conforme o montante da indemnização e a possibilidade dos títulos entregues como forma de pagamento das indemnizações poderem ser mobilizados antecipadamente, não é possível concluir que tais prazos e taxas, mesmo relativamente às indemnizações incluídas na classe XII, do quadro anexo à Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, para onde remete o artigo 19.º, n.º 2, deste diploma, conduzam à atribuição de indemnizações que se possam considerar irrisórias ou manifestamente irrazoáveis, encontrando-se aqueles critérios abrangidos pela margem de liberdade que o legislador ordinário goza neste domínio.

Do exposto resulta que nem a norma constante do artigo 18.º, da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, nem a duração dos prazos e o valor das taxas de juro constantes do quadro anexo, para onde remete o artigo 19.º, n.º 2, deste diploma, violam o disposto no artigo 83.º, da C.R.P.

Por este motivo, deve ser julgado procedente o recurso interposto, ordenando-se a reforma da decisão recorrida em conformidade.

Decisão

Pelo exposto, decide-se:

- Não julgar inconstitucional o artigo 18.º, da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro;
- Não julgar inconstitucional o quadro anexo à Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, para onde remete o artigo 19.º, n.º 2, deste diploma.
- Julgar procedente o recurso, ordenando-se a reforma da decisão recorrida em conformidade.

Lisboa, 29 de Setembro de 2009. — *João Cura Mariano* — *Vitor Gomes* — *Maria João Antunes* — *Carlos Fernandes Cadilha* — *Ana Maria Guerra Martins* — *Gil Galvão* — *Benjamim Rodrigues* (vencido de acordo com a declaração anexa) — *Carlos Pamplona de Oliveira* (vencido, conforme declaração) — *Joaquim de Sousa Ribeiro* (vencido, de acordo com a declaração anexa) — *Maria Lúcia Amaral* (vencida, em geral, pelas razões constantes da declaração de voto do Senhor Conselheiro Sousa Ribeiro, mas sublinhando o seguinte fundamento: o regime decorrente do quadro anexo à Lei n.º 80/77, para onde remete o artigo 19.º, n.º 2, da mesma lei, faz impender sobre o nacionalizado, sem salvaguardas, os riscos inerentes à depreciação monetária. Tanto basta, a meu ver, para que se conclua que ele não assegura a percepção de uma indemnização que cumpra o requisito Constitucional da razoabilidade.) — *José Borges Soeiro* (vencido, de harmonia, fundamentalmente com a declaração de voto do Ex.mo Conselheiro Sousa Ribeiro para a qual, com a devida vénia, remeto) — *Rui Manuel Moura Ramos* (vencido, nos termos da posição assumida no acórdão n.º 148/2004).

Tem voto de conformidade do Conselheiro Mário José de Araújo Torres que não assina o acórdão por, entretanto, ter deixado de fazer parte do Tribunal.

Declaração de voto

Votei vencido essencialmente pelos fundamentos constantes do voto de vencido apostado ao Acórdão n.º 148/04. Em síntese, entendemos que os critérios legislativos constitucionalmente sindicados são manifestamente irrazoáveis, a vários títulos: primeiro, porque os riscos da erosão monetária foram colocados primacialmente sobre titular dos bens nacionalizados, ao ter-se fixado um prazo muito longo de amortização ou de resgate dos títulos e uma taxa fixa de juros de baixo valor; depois porque, não obstante subtrair os bens nacionalizados à economia de mercado, o legislador dotou os títulos de pagamento do valor das nacionalizações de um estatuto jurídico tal que afectou seriamente o seu valor dentro das regras de uma economia de mercado: a mobilização condicionada dos títulos, que foi estabelecida, e não segundo as regras próprias da economia de mercado dos produtos financeiros fez com que o seu valor ficasse brutalmente depreciado. — *Benjamim Rodrigues*

Declaração de voto

Vencido.

Aderi à solução defendida no projecto apresentado pelo Senhor Conselheiro Joaquim de Sousa Ribeiro que não obteve vencimento. Remeto, por isso, para a declaração de voto do primitivo Relator, cujos fundamentos, no essencial, perfilho, nos termos sucintamente já enunciados na declaração de voto ao Acórdão n.º 85/2003. — *Carlos Pamplona de Oliveira*

Declaração de voto

A sentença recorrida recusou a aplicação, com fundamento em inconstitucionalidade material, dos artigos 18.º e 19.º da Lei n.º 80/77, de 25 de Outubro (alterada pela Lei n.º 5/84, Lei n.º 36/81 e Decreto-Lei n.º 332/91).

A primeira disposição prevê, basicamente, o pagamento das indemnizações por nacionalização mediante a entrega de títulos de dívida pública; a segunda, integrada por um quadro anexo para que remete, fixa doze classe de títulos, consoante o montante em dívida, a que correspondem específicos prazos de amortização (progressivamente mais longos) e diferenciadas taxas de juro (progressivamente mais baixas). No escalão mais alto, aplicável em 86,54% às indemnizações dos recorrentes, o prazo de amortização é de 28 anos e a taxa de juro de 2,5%.

Considero inteiramente conforme à Constituição (contrariamente à decisão recorrida) a forma de pagamento estabelecida. Mas o seu diferimento no tempo — em si mesmo, também, de validade não contestável —, por um prazo muitíssimo longo — o que, só por si, é problemático, do ponto de vista da garantia de efectividade da indemnização — imporia a previsão de mecanismos de salvaguarda perante o fenómeno da depreciação monetária. Na sua falta, pode verificar-se uma muito significativa perda de valor do *quantum* indemnizatório, no momento em que é recebido pelos beneficiários, com redução drástica da indemnização, em termos reais.

Esse risco, deixado em aberto pela estatuição normativa, concretizou-se flagrantemente no caso *sub judicio*, em resultado da muito elevada taxa de inflação verificada no período em questão, por contraponto a uma taxa fixa de remuneração do capital em dívida, de valor várias vezes abaixo das taxas de inflação registadas. De facto, segundo cálculo da sentença recorrida (resposta ao quesito 7, a fls. 1169), os recorrentes, findo o prazo de amortização, receberam 38, 814% do valor nominal da indemnização. O que corporiza uma indemnização que, não sendo “irrisória”, é “de valor manifestamente desproporcionado”, por aplicação do próprio critério, a que inteiramente adiro, que o Tribunal sempre tem utilizado.

Nessa medida, pronunciei-me pela inconstitucionalidade do artigo 19.º da Lei n.º 80/77, e respectivo quadro anexo.

Para mais desenvolvida explicitação da razão de ser desta posição, tomo a liberdade de transcrever um trecho do projecto de acórdão por mim elaborado, como primitivo relator:

«A esta luz, a questão decisiva será a de ajuizar se a indemnização recebida pelos recorrentes está ou não dentro dos limites do que pode ainda ser considerado razoável, sem sacrifício desmesurado e injustificado dos interesses patrimoniais afectados com a nacionalização.

Para uma tomada de posição, é de relevo determinante decidir se o que conta é a situação no momento da atribuição da indemnização ou a situação no momento em que ela é efectivamente percebida pelos sujeitos beneficiários. Pois, na verdade, quando se institui um regime de dilação do pagamento, ainda para mais, como no caso dos autos, por um período total extremamente alongado, que chega, no escalão mais alto, aos vinte e oito anos, o objecto da prestação pecuniária que ingressa na esfera do credor pode sofrer, atento o fenómeno inflacionário, uma diminuição

muito sensível de valor aquisitivo. Tudo dependerá da previsão, ou não, de adequados mecanismos de compensação.

Ora, não sofre dúvida de que a apreciação que a questão suscita deve se reportada ao segundo momento, aquele em que o titular dos bens nacionalizados passa a dispor do montante pecuniário correspondente à indemnização que lhe foi atribuída. Só o ingresso, na sua esfera, desse valor tem eficácia solutória e extintiva da obrigação estadual de indemnização. A realização de uma prestação diversa da devida, no exclusivo interesse do Estado e decorrente de um acto de exercício do seu poder soberano, tem uma função *pro solvendo*, não desonerando o devedor. Como se enuncia na epígrafe do capítulo IV da Lei n.º 80/77, os títulos de dívida pública são “títulos representativos do direito à indemnização”, direito que se conserva e só será satisfeito com o vencimento desses títulos e a prestação aos detentores do valor que eles incorporam.

Saber se esse valor é ou não o bastante para traduzir a indemnização aceitável que os princípios gerais de justiça exigem é a última e decisiva questão sobre que urge tomar posição. Dela nos passaremos a ocupar.

A sentença recorrida deu como provado que, tendo em conta a distribuição pelas várias classes de títulos de indemnização, o capital correspondente aos atribuídos aos autores venceu juros a uma taxa média de 3,09%, por um prazo médio, também ponderado, de quase 28 anos.

Comparando essa taxa com a taxa de juro legal, vigente no período em questão, constata-se que ela foi, na maior parte desse período, significativamente inferior, pois aquela taxa, fixada em 5% até Agosto de 1980, subiu depois para 15%, dessa data até Maio de 1983, tendo depois atingido o máximo de 23%, até Abril de 1987, descendo depois para 15%, até Setembro de 1995. Só a partir de Abril de 1999, baixou dos dois dígitos, para 7%, vigorando, desde Maio de 2003, a taxa de 4%. Tal significa que a compensação remuneratória da privação do capital ficou bastante aquém do que, numa avaliação em abstracto, o legislador entendeu que, em geral, era adequado ao ressarcimento das perdas sofridas pelos credores com a não disponibilidade imediata do quantitativo monetário a que têm direito.

Por outro lado, mantendo-se essa taxa inalterada durante todo o período de amortização, ela não reflectiu a depreciação monetária ocorrida em tal período. Depreciação que atingiu taxas muito elevadas, sempre na casa dos dois dígitos, até 1991, abeirando-se, no seu pico mais alto (1984), dos 30%.

Somando os dois dados — taxa remuneratória fixa, mais baixa do que a vigente, em geral, no mercado, por força da lei, e muito inferior à taxa de inflação — temos que a taxa nominal traduziu-se, em termos reais, numa taxa fortemente negativa. O que equivale a dizer que o capital se degradou, pela erosão provocada por tais dados económicos, levando a que a importância recebida, quando o foi, “valesse menos” — significativamente menos — do que a importância atribuída como indemnização, fosse ela prestada *uno actu*, no momento em que, pela desapropriação, era devida.

Ora, vimos já que a indemnização por nacionalização não tem que corresponder, na íntegra, ao valor efectivo do bem dela objecto. Pode acrescentar-se que os concretos critérios legais de cálculo indemnizatório, constantes, em particular, dos artigos 21.º, 24.º e 28.º da Lei n.º 80/77 e dos artigos 1.º a 8.º do Decreto-Lei n.º 332/91, não merecem censura constitucional, conforme repetidamente decidido por este Tribunal, em jurisprudência referida (e reiterada) na decisão sumária proferida no âmbito deste processo (fls. 1327 e s.). E, neste quadro normativo, o tribunal recorrido entendeu que a indemnização fixada unilateralmente pelo Governo, ainda que correspondente a apenas 43,66% do valor atribuído anteriormente por comissões arbitrais, não era, em si própria, irrisória, pelo que rejeitou o pedido, na parte em que respeitava à condenação do Estado ao pagamento da diferença.

Mas a admissibilidade, sem reservas, destes pressupostos, tem como reverso a aplicação rigorosa do parâmetro da razoabilidade ou da proporcionalidade, o único aqui vigente. Há que “levar a sério” as exigências que dele decorrem, sob pena de se transformar a inaplicação do critério da justa indemnização na legitimação apriorística de qualquer resultado ressarcitório, com um grau de elasticidade valorativa que aquele parâmetro manifestamente não comporta.

Na verdade, se esse critério rejeita uma medida rígida e fixa de indemnização, como única admissível, impõe uma *proibição de insuficiência notória*, o respeito por um limite mínimo correspondente ao *limite do sacrifício* exigível ao particular afectado, na prossecução do interesse público que fundamenta a nacionalização. A ultrapassagem desse limite importa a violação de princípios elementares de justiça, a que está sujeita, num Estado de direito, qualquer intrusão dos poderes públicos na esfera dos particulares.

Em nosso juízo, tal ocorreu, no caso dos autos. De facto, em função do montante global a indemnizar, a grande maioria (86,54%) dos títulos atribuídos aos autores ficaram integrados no escalão sujeito às condições mais desfavoráveis, quer quanto ao prazo de pagamento (28 anos), quer quanto à taxa de juro aplicável (2,5%). Trata-se, como facilmente se constata, de um vencimento a prazo muito dilatado (tão dilatado que, só por si, torna

problemática a efectividade da reparação) e de uma taxa de juros bastante inferior à taxa legal de remuneração e de carácter fixo, sem indexação à taxa de inflação. Tendo isto em conta, ao montante nominal da indemnização há que deduzir as menos-valias decorrentes da desvalorização da moeda. Ora, esta processou-se, no período em questão, de forma contínua e pronunciada, a uma taxa várias vezes superior à da remuneração do capital em dívida — retido e usufruído pelo Estado, dele privando o particular.

Conjugando todos estes elementos de valoração, pode concluir-se, mesmo operando aqui, como é devido, com um critério de evidência, que a indemnização, ainda que não irrisória (pelo menos em valor absoluto), acabou por ser manifestamente desproporcionada ao valor dos bens nacionalizados. Ela não era (no momento em que foi atribuída), mas tomou-se (no momento em que foi recebida) excessivamente reduzida, manifesta e desrazoavelmente exígua, em relação ao valor efectivo das participações sociais objecto de nacionalização. Se podia considerar-se, no momento em que foi calculada, aceitável (mas apenas isso), é forçoso concluir que, tendo sido sujeita, pelo decurso do tempo, a uma drástica perda de valor real, ela deixou de o ser, pelo que não satisfaz padrões mínimos de justiça.

Dir-se-á, em contrário, que tal não resulta necessariamente do critério legal de cálculo, só se tendo verificado por força do evoluir do mercado económico e financeiro. A situação de facto poderia, em teoria, ter-se desenhado em sentido diferente, ou até oposto, conduzindo a um resultado perfeitamente consentâneo com aqueles padrões.

Mas o argumento não procede. Na verdade, o que precisamente está em causa é saber se é justo fazer recair sobre o titular dos bens nacionalizados o risco de depreciação monetária — risco de concretização perfeitamente expectável, nas circunstâncias da época, e de consequências sobremodo gravosas para os titulares activos de obrigações a muito longo prazo.

Ora, há que atentar em que a colocação nesta situação não resultou de uma opção livre dos sujeitos afectados pela nacionalização, mas antes da forma de pagamento imperativamente fixada na lei. Não estamos em face de uma aplicação financeira voluntária, em que faz sentido deixar à auto-responsabilidade do interessado a ponderação do risco trazido por uma taxa de juro fixa. Do que se trata é da sujeição, contra o interesse próprio, e no exclusivo interesse do Estado (para evitar sobrecargas orçamentais e o aumento súbito do défice público), a um regime de pagamento que o protela para uma data longínqua, em relação ao momento de constituição do débito indemnizatório. Tal só seria, no limite, admissível com manutenção, em medida razoável, da eficácia reparadora presente no cálculo inicial, através de resguardos adequados, de cariz compensatório, designadamente no que concerne a correcções adaptativas às taxas de inflação. É à omissão completa dessas medidas, ou seja, a uma dada forma de conformação normativa do pagamento das indemnizações, que é imputável o resultado desproporcionado, que a indemnização, quando acaba por ser recebida, traduz. Reflexamente, o critério normativo que a ele conduz não pode ser validado constitucionalmente.

Para esse juízo não releva determinadamente o instrumento jurídico adoptado, de titularização da dívida em obrigações do Tesouro. Ainda que se trate de uma dação em função do pagamento subtraída ao regime comum, porque imposta ao credor, ela seria, em si mesma, ainda compatível com as exigências constitucionais, por atendimento do interesse público subjacente à nacionalização, nas condições em que foi prosseguido. A Constituição não impõe a imediata disponibilidade, pelo titular, da importância monetária objecto da indemnização decorrente de nacionalização, e o desvio à legislação cível não configura, de per si, uma violação constitucional. Esta resulta antes da previsão de um longuíssimo período de amortização e de diferimento a uma taxa de juro baixa e não actualizável, o que conduziu, por conjugação com uma taxa de inflação continuamente muito mais elevada, à significativa redução da indemnização, em termos reais.

Estar o capital em dívida, correspondente ao montante da indemnização, representado por títulos de dívida pública apenas serve de instrumento ao diferimento da prestação monetária a cargo do Estado, mas não é causa necessária do regime de remuneração que, tal como fixado, conduz, esse sim, à depreciação daquele montante. As duas soluções não estão indissolúvelmente interligadas, sendo certo que a obrigação de aceitação de títulos, se associada a uma taxa de juro actualizável pelos valores do mercado e a um regime de mobilização “aberto” e livre, sem as rígidas condicionantes estabelecidas, não ocasionaria, por si própria, um prejuízo patrimonial significativo aos seus detentores. Essa imposição não se mostra, assim, nem condição necessária, nem condição suficiente, da exiguidade desproporcionada da indemnização, pelo que não pode ser englobada no juízo de inconstitucionalidade que ela suscita. Como esclarece pertinentemente o Acórdão n.º 148/2004, “o que está em causa não é propriamente a forma de pagamento da indemnização, pela entrega de títulos, mas o *valor da mesma, pela fixação de classes com prazos de amortização e taxas de juro fixas [...]*”».

Lisboa, 29 de Setembro de 2009. — Joaquim de Sousa Ribeiro

202911678