

os motoristas, os trabalhadores metalúrgicos e os trabalhadores da construção civil.

4 — Consideram-se igualmente como trabalhadores diferenciados:

- a) Todos os que prestem serviços a empresas que se dediquem exclusivamente às actividades referidas no n.º 1 do artigo 4.º;
- b) Os que em função da sua categoria profissional se devam considerar adstritos às actividades referidas no n.º 1 do artigo 4.º, quando desenvolvidas por empresas que também se dediquem à actividade agrícola em geral.

Aníbal António Cavaco Silva — José Albino da Silva Peneda.

Promulgado em 18 de Fevereiro de 1988.

Publique-se.

O Presidente da República, MÁRIO SOARES.

Referendado em 22 de Fevereiro de 1988.

O Primeiro-Ministro, *Aníbal António Cavaco Silva.*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 39/88 — Processo n.º 136/85

Acordam, em sessão plenária, no Tribunal Constitucional:

I — Relatório

1 — O Provedor de Justiça vem, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 281.º da Constituição e do n.º 1 do artigo 51.º da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, requerer a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas que a seguir se indicam, com os fundamentos que igualmente se apontam:

- a) As do artigo 3.º, n.º 1, alíneas a) e b), e n.º 2, da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, por violação do princípio da justa indemnização (artigo 62.º da Constituição) e do da tipicidade da norma incriminadora (artigo 29.º), e ainda por infracção do artigo 88.º da lei fundamental, na medida em que as normas em causa consentem na privação do direito à indemnização dos condenados por sentença transitada em julgado, pela prática de actos dolosos ou culposos na direcção das empresas que dirigem ou de que são accionistas;
- b) As dos artigos 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 528/76, de 7 de Julho, a do 14.º da Lei n.º 80/77 (com a redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 343/80, de 2 de Setembro) e as das Portarias n.ºs 786-A/77, de 23 de Dezembro, e 610/78, de 7 de Outubro, por violação do mencionado princípio da justa indemnização, pois que, no valor das indemnizações, não levam em conta a inflação e a desvalorização da moeda — o que deveria fazer-se —, especialmente quando o pagamento se projecta por arrastadas épocas;

- c) A do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 528/76, de 7 de Julho, e as dos artigos 19.º e 20.º da Lei n.º 80/77, por violação do princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º da Constituição, na medida em que aplicam critérios diferenciados de indemnização e contagem seguros (*sic*) nas indemnizações derivadas das nacionalizações e consequentes expropriações;
- d) As dos artigos 22.º e 39.º da Lei n.º 80/77 (o primeiro com a redacção que lhes foi dada pela Lei n.º 36/81, de 31 de Agosto), as do Decreto-Lei n.º 195/79, de 29 de Junho, e as do Decreto-Lei n.º 31/80, de 6 de Março, por violação do referido princípio da igualdade, na medida em que estabelecem distinções entre entidades nacionais e estrangeiras com o objectivo de beneficiar as últimas, seja com títulos mais valiosos, seja com juros mais favoráveis e com prazos mais curtos de amortização;
- e) As dos artigos 16.º, 20.º e 21.º da Lei n.º 80/77 (aquele na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 343/80, de 2 de Setembro), por violação da garantia do recurso contencioso, consagrada no n.º 3 do artigo 268.º da Constituição, pois que, através do exercício de poder discricionário, ou seja, pela não homologação pelo Ministro dos pareceres das comissões arbitrais, comprometem o êxito do recurso à via jurisdicional.

Conquanto o requerente, ao indicar as normas ou princípios constitucionais violados, não referencie o artigo 2.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 528/76, tudo aponta para que se tratou de mero lapso. Por isso, tendo essa norma sido indicada no cabeçalho da petição, será ela objecto de análise juntamente com aquelas que, aí, se lhe ligam, ou seja, com os artigos 3.º e 4.º do mesmo Decreto-Lei n.º 528/76.

Juntou: fotocópia de uma exposição que lhe foi apresentada pela Confederação da Indústria Portuguesa (CIP); cópias de pareceres de um assessor e do coordenador da Provedoria de Justiça; cópia de um despacho seu; e um parecer apresentado pela CIP, da autoria do Prof. Diogo Freitas do Amaral e do Dr. José Robin de Andrade.

2 — Notificados para responder, querendo, veio o Presidente da Assembleia da República dizer que não pretendia pronunciar-se sobre o assunto, nada tendo dito o Primeiro-Ministro.

3 — Cumpre, agora, decidir:
É o que vai fazer-se.

Começar-se-á por uma breve referência às *nacionalizações* em Portugal. Abordar-se-á, depois, a problemática das *indemnizações* a pagar aos titulares dos direitos nacionalizados, ainda que de modo sumário. Por último, confrontar-se-á cada um dos grupos de normas legais atrás apontadas com os princípios e normas constitucionais que o requerente tem por violados, para ver se aquelas se acham ou não feridas de inconstitucionalidade. E confrontar-se-á também com outras normas ou princípios constitucionais, cuja violação seja susceptível de se colocar. A isso não obsta, de facto, o princípio do pedido, que apenas impede se aprecie a constitucionalidade de normas legais não indicadas (cf. artigo 51.º, n.º 5, da Lei n.º 28/82).

II — Fundamentos

1 — As nacionalizações em Portugal (breve referência)

1.1 — Como é sabido, após o 25 de Abril de 1974, procedeu-se entre nós à nacionalização de um número significativo de empresas. Começou-se, em meados de 1974, com a nacionalização dos bancos emissores (Banco de Angola, Banco Nacional Ultramarino e Banco de Portugal, respectivamente, pelos Decretos-Leis n.ºs 450/74, 451/74 e 452/74, todos de 15 de Maio) e fechou-se o ciclo, em 1976, com a nacionalização de vários meios de comunicação social (Sociedades Nacional de Tipografia, Industrial de Imprensa e Gráfica de A Capital, S. A. R. L., e a Empresa Nacional de Publicidade), pelo Decreto-Lei n.º 639/76, de 29 de Julho. No período que decorre entre estas datas — 15 de Maio de 1974 e 29 de Julho de 1976 — fizeram-se as seguintes nacionalizações:

- a) O Decreto-Lei n.º 132-A/75, de 14 de Março, nacionalizou todas as instituições de crédito com sede no continente e ilhas adjacentes, com excepção do Crédit Franco-Portugais, dos departamentos portugueses do Bank of London & South America e do Banco do Brasil, das caixas económicas e das caixas de crédito agrícola mútuo;
- b) O Decreto-Lei n.º 135-A/76, de 15 de Março, nacionalizou todas as companhias de seguros com sede no continente e ilhas adjacentes, com excepção das Companhias de Seguros Europeia, Metrópole, Portugal, Portugal Previdente, A Social, Sociedade Portuguesa de Seguros e O Trabalho (dada a significativa participação de companhias de seguros estrangeiras no seu capital), das agências de companhias de seguros estrangeiras autorizadas para o exercício da actividade de seguros em Portugal e das mútuas de seguros;
- c) O Decreto-Lei n.º 205-A/75, de 16 de Abril, declarou nacionalizadas, a contar de 15 de Abril de 1975, as sociedades petrolíferas SACOR, PETROSUL, SONAP e CIDLA e o capital português da SOPONATA;
- d) O Decreto-Lei n.º 205-B/75, de 16 de Abril, nacionalizou a Companhia dos Caminhos de Ferro Portugueses, a contar de 15 de Abril de 1975;
- e) O Decreto-Lei n.º 205-C/75, de 16 de Abril, nacionalizou a Companhia Nacional de Navegação, S. A. R. L., a contar de 15 de Abril de 1975;
- f) O Decreto-Lei n.º 205-D/75, de 16 de Abril, nacionalizou a Companhia Portuguesa dos Transportes Marítimos, S. A. R. L., a contar de 15 de Abril de 1975;
- g) O Decreto-Lei n.º 205-E/75, de 16 de Abril, nacionalizou a Companhia de Transportes Aéreos Portugueses, S. A. R. L., a contar de 15 de Abril de 1974;
- h) O Decreto-Lei n.º 205-F/75, de 16 de Abril, declarou nacionalizada a Siderurgia Nacional, S. A. R. L., a contar de 15 de Abril de 1974;
- i) O Decreto-Lei n.º 205-G/75, de 16 de Abril, declarou nacionalizadas, com eficácia a contar de 15 de Abril de 1975, várias sociedades exploradoras do serviço público de produção, transporte e distribuição de energia eléctrica;
- j) O Decreto-Lei n.º 221-A/75, de 9 de Maio, declarou nacionalizadas várias empresas de cimentos — CISUL, CINORTE, Empresa de Cimentos de Leiria, Companhia de Cimentos Tejo, Companhia de Carvões e Cimentos do Cabo Mondego, Sagres, CIBRA e o capital português da SECIL;
- l) O Decreto-Lei n.º 221-B/75, de 9 de Maio, declarou nacionalizadas várias empresas que exploram a indústria de celulose — Companhia Portuguesa de Celulose, SOCEL, CELTEJO, CELNORTE, Celulose do Guadiana e o capital português da CELBI;
- m) O Decreto-Lei n.º 227-A/75, de 13 de Maio, declarou nacionalizadas várias empresas de tabacos — Tabaqueira, INTAR, Fábrica de Tabacos Micaelense, L.^{da}, e o capital português da Empresa Madeirense de Tabacos, L.^{da};
- n) O Decreto-Lei n.º 280-A/75, de 5 de Junho, nacionalizou a sociedade Metropolitano de Lisboa, S. A. R. L.;
- o) O Decreto-Lei n.º 280-B/75, de 5 de Junho, nacionalizou a Empresa Geral de Transportes, S. A. R. L.;
- p) O Decreto-Lei n.º 280-C/75, de 5 de Junho, nacionalizou os grandes operadores de transportes colectivos de passageiros (as 92 empresas nacionalizadas constituíram, depois, a Rodoviária Nacional, E. P. — RN);
- q) O Decreto-Lei n.º 346/75, de 3 de Julho, transferiu para o Estado a titularidade das acções da Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S. A. R. L., não pertencentes a sociedades que não reunissem os requisitos de nacionalidade portuguesa;
- r) O Decreto-Lei n.º 407-A/75, de 30 de Julho, nacionalizou vários prédios rústicos beneficiados, no todo ou em parte, pelos aproveitamentos hidroagrícolas de Caia, Campilhas, São Domingos e Alto Sado, Divor, Loures, Idanha, Mira, Odivelas, Roxo, vale do Sado e vale do Sorraia;
- s) O Decreto-Lei n.º 432/75, de 13 de Agosto, nacionalizou as acções da Covina — Companhia Vidreira Nacional, S. A. R. L., salvo as pertencentes a indivíduos de nacionalidade estrangeira que as tivessem adquirido mediante importação de capitais;
- t) O Decreto-Lei n.º 434/75, de 14 de Agosto, nacionalizou a Sociedade Mineira Santiago, S. A. R. L., bem como as acções das Pirites Alentejanas, S. A. R. L.;
- u) O Decreto-Lei n.º 453/75, de 21 de Agosto, nacionalizou a Companhia Nacional de Petroquímica, S. A. R. L.;
- v) O Decreto-Lei n.º 457/75, de 22 de Agosto, nacionalizou a Sociedade Portuguesa de Petroquímica, S. A. R. L., o Amoníaco Português, S. A. R. L., e os Nitratos de Portugal, S. A. R. L.;
- x) O Decreto-Lei n.º 469/75, de 28 de Agosto, nacionalizou a Camionagem Esteves — grupo de 38 empresas de transportes de mercadorias;
- z) O Decreto-Lei n.º 474/75, de 30 de Agosto, nacionalizou a indústria cervejeira — S. C. C.,

- C. U. F. P., CERGAL, COPEJA, Imperial, e o capital português da Empresa de Cervejas da Madeira, L.^{da}, e da Fábrica de Cervejas e Refrigerantes João Mello Abreu, L.^{da};
- a') O Decreto-Lei n.º 478/75, de 1 de Setembro, nacionalizou a SETENAVE — Estaleiros Navais de Setúbal, S. A. R. L., e os Estaleiros Navais de Viana do Castelo, S. A. R. L.;
- b') O Decreto-Lei n.º 532/75, de 25 de Setembro, nacionalizou a Companhia União Fabril, S. A. R. L.;
- c') O Decreto-Lei n.º 561/75, de 2 de Outubro, declarou nacionalizadas a Sociedade de Gestão e Financiamentos, S. A. R. L., e a Sociedade Geral de Comércio, Indústria e Transportes, S. A. R. L.;
- d') O Decreto-Lei n.º 628/75, de 13 de Novembro, declarou nacionalizada a Companhia das Lezírias do Tejo e Sado, S. A. R. L.;
- e') O Decreto-Lei n.º 674-C/75, de 2 de Dezembro, nacionalizou as posições sociais no capital de várias sociedades que no território nacional exerciam a actividade de radiodifusão — Rádio Clube Português, S. A. R. L., EAL — Emissores Associados de Lisboa, L.^{da}, J. Ferreira & C.^a, L.^{da}, Sociedade Portuguesa de Radiodifusão, L.^{da}, Alfabeto — Rádio e Publicidade, S. A. R. L., e ainda os postos emissores e retransmissores denominados Clube Radiofónico de Portugal, Rádio Graça, Rádio Peninsular e Rádio Voz de Lisboa;
- f') O Decreto-Lei n.º 674-D/75, de 2 de Dezembro, nacionalizou as posições sociais no capital da sociedade da RTP — Radiotelevisão Portuguesa, S. A. R. L.;
- g') O Decreto-Lei n.º 701-C/75, de 17 de Dezembro, nacionalizou a SOFAMAR — Sociedade de Fainas de Mar e Rio, S. A. R. L.;
- h') O Decreto-Lei n.º 701-D/75, de 17 de Dezembro, nacionalizou várias empresas de transportes fluviais no Tejo — Sociedade Marítima de Transportes, L.^{da}, Empresa de Transportes Tejo, L.^{da}, Sociedade Nacional de Motonaves, L.^{da}, Sociedade Jerónimo Rodrigues Durão, Herd., L.^{da}, Sociedade Damásio, Vasques & Santos, L.^{da};
- i') O Decreto-Lei n.º 701-E/75, de 17 de Dezembro, nacionalizou a SOCARMAR — Sociedade de Cargas e Descargas Marítimas, S. A. R. L.;
- j') O Decreto-Lei n.º 539/76, de 9 de Julho, nacionalizou os direitos dos titulares de participação no Fundo de Investimentos para o Desenvolvimento Económico e Social — FIDES e no Fundo de Investimento Atlântico — FIA;
- l') O Decreto-Lei n.º 572/76, de 20 de Julho, nacionalizou diversas empresas de pesca — SNAPA, SNAB, CPP, PESCRUL, FRI-GRAVE, DOCAPESCA, GELMAR E FRIANTARTICUS.

(Todos estes dados foram recolhidos do trabalho intitulado «As indemnizações em matéria de nacionalizações», da autoria de Fernando José Bronze, publicado na *Revista de Direito e Economia*, ano II, n.º 2, pp. 478 e segs.)

1.2 — O decreto-lei foi a forma utilizada para as nacionalizações. No processo das nacionalizações respeitaram-se, em geral, as empresas estrangeiras, bem como as participações estrangeiras, tendo aquelas, por isso, continuado a existir e a operar entre nós, mesmo nos sectores que, posteriormente, vieram a ser definidos como vedados à iniciativa privada.

Os diplomas legais que decretaram as nacionalizações — anteriores, quase todos eles, à Constituição de 1976 — não fixaram critérios de determinação das indemnizações a atribuir aos titulares dos direitos expropriados, tendo relegado a matéria para a lei a publicar.

1.3 — Paralelamente a este processo das nacionalizações de empresas, desenvolve-se o da *reforma agrária*. Iniciou-se com a ocupação de vastas extensões de terra. Em 29 de Julho de 1975, foi publicado o Decreto-Lei n.º 406-A/75, visando — como diz Menezes Cordeiro (*Direitos Reais*, Lisboa, 1979) — «fundamentalmente a regularização desta situação de facto».

Anteriormente, porém, já o Decreto-Lei n.º 203-C/75, de 15 de Abril, havia aprovado um programa de reforma agrária, prevendo, além do mais, o seguinte: nacionalização dos prédios rústicos situados nos perímetros dos aproveitamentos hidroagrícolas levados a cabo com investimentos do Estado; expropriação das propriedades de sequeiro e de regadio com área superior a 500 ha e a 50 ha, respectivamente; restituição dos baldios «aos seus legítimos utentes»; extinção das coutadas; constituição de equipas de apoio a ligas, sindicatos, etc.; intervenção nas cooperativas, em ordem à sua eficiência; saneamento e dinamização cultural.

Contemporâneo do Decreto-Lei n.º 203-C/75 é o Decreto-Lei n.º 201/75, de 15 de Abril, que se ocupou do arrendamento rural, do qual já antes, mas depois de 25 de Abril de 1974, se haviam ocupado os Decretos-Leis n.ºs 547/74, de 22 de Outubro, e 653/74, de 22 de Novembro.

Toda esta matéria, conexa com a das nacionalizações, foi, posteriormente, objecto de numerosa legislação, que seria ocioso referir aqui.

Já depois da publicação da Constituição de 1976, a Assembleia da República, a quem compete aprovar as «bases da reforma agrária, incluindo os critérios de fixação dos limites máximos das unidades de exploração agrícola privada» [alínea *n*] do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição: alínea *r*) na primitiva redacção], votou a Lei n.º 77/77, de 29 de Setembro, contendo, justamente, as «bases gerais da reforma agrária», a qual dispõe, no artigo 61.º, que «os critérios das indemnizações serão definidos por lei» (n.º 1), sendo, no entretempo, aplicável «o regime legal vigente sobre expropriações» (n.º 2).

2 — A problemática das indemnizações

2.1 — Um dos fins que se apontam às nacionalizações é o de colocar nas mãos dos poderes públicos funções de direcção e de coordenação da economia, que — com ou sem razão, não importa — se entende estão a ser mal exercidas pela iniciativa privada. Outro objectivo que, com a nacionalização, se pretende atingir é melhorar as condições de trabalho e de remuneração dos trabalhadores da «unidade produtiva» nacionalizada.

Como assinala Mota Pinto, *Direito Público da Economia*, Coimbra, lições de 1982-1983, p. 170, a *nacionalização* é, assim, um *acto político*, expresso embora num acto jurídico, com o qual se transferem bens da propriedade privada para a propriedade pública, «com o intuito de [os] gerir no interesse colectivo». O que mais importa na nacionalização — diz Manuel Afonso Vaz, *Direito Económico*, Coimbra, 1977, p. 187 —, «não é o valor real do património do bem ou bens, mas o facto de se tratar de uma 'unidade produtiva'». Do que, fundamentalmente, se trata é, pois, de subtrair à propriedade privada determinados bens, em virtude de — como já se disse — 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.

2.2 — A circunstância de a *nacionalização* ser um *acto político* (com forte carga ideológica por isso mesmo) vai, naturalmente, ter implicações na questão da indemnização.

Assim, informa Mota Pinto, *ob. cit.*, p. 175, que alguns países do Leste europeu, como a Roménia, a República Democrática Alemã, a Checoslováquia, etc., cujas constituições consagravam o princípio da indemnização — contrariamente ao que sucedia com a Constituição da URSS —, nacionalizaram, mas não pagaram quaisquer indemnizações, porque as normas regulamentadoras nunca foram promulgadas. (Sobre o tema, cf. também Fernando José Bronze, «as indemnizações em matéria de nacionalizações», *cit.*)

No Ocidente europeu, porém, os Estados pagaram as correspondentes indemnizações aos titulares dos bens nacionalizados, muito embora a França não tenha indemnizado no caso das empresas que foram nacionalizadas a título sancionatório, por terem colaborado com o regime nazi, como sucedeu com a Renault. E muito embora também, em muitos casos, a indemnização tenha sido apenas parcial e efectuada através de títulos do Estado que, ficando temporariamente imobilizados, viram o seu valor depreciar-se a grande velocidade — como informa José Fernando Nunes Barata, in *Polis*, 4, vocábulo «Nacionalização», colunas 515 e segs. (Sobre o tema, cf. Gaspar Ariño Ortiz, «La indemnización en las nacionalizaciones», in *Revista de Administración Pública*, n.ºs 100-102, 1983, vol. III, pp. 2789 e segs.)

Quando, pois, como sucede entre nós, a Constituição garante o direito de propriedade privada (cf. artigo 62.º, n.º 1) e, em certos termos, a livre empresa (cf. artigo 61.º, n.º 1) a *nacionalização* de bens tem, em princípio, que dar lugar a *indemnização* — e a indemnização que obedeça a um princípio de justiça.

2.3 — A nossa Constituição preceitua, no artigo 82.º, que a «lei determinará os meios e as formas de intervenção e de *nacionalização* e *socialização* de meios de produção, bem como os *critérios* de fixação de *indemnizações*». Isso depois de, no artigo 62.º, n.º 2, estabelecer que «a *requisição* e a *expropriação* por utilidade pública só podem ser efectuadas com base na lei, e, fora dos casos previstos na Constituição, mediante pagamento de *justa indemnização*».

Um caso há, de facto, previsto na Constituição, em que a *expropriação* não confere direito a *indemnização*: trata-se da expropriação de *bens económicos ao abandono*, quando esse *abandono* seja *injustificado* (cf. artigo 87.º, n.º 2, da Constituição).

O texto constitucional, na sua versão originária, permitia ainda que a *lei* determinasse que as expropriações de latifundiários e de grandes proprietários e empresários não desse lugar a qualquer indemnização (cf. o então n.º 2 do artigo 82.º). O legislador ordinário não enveredou, porém, por esse caminho.

2.4 — O regime das indemnizações por nacionalização previsto na lei é, entre nós, como informa Mota Pinto, *Direito Económico Português*, *cit.*, p. 20) «um regime que é diferente, e mais desfavorável para os anteriores titulares, do consagrado nos países da Europa Ocidental onde houve nacionalizações» e «é, igualmente, diverso da ausência de indemnização que caracterizou as nacionalizações do Leste europeu». «Escolheu — continua o mesmo autor — uma espécie de terceira via: nem indemnização do valor objectivo com tratamento igual dos accionistas, independentemente do volume da carteira de acções de cada um, nem nacionalização sem qualquer indemnização».

2.5 — Foi a Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro (alterada pelo Decreto-Lei n.º 343/80, de 2 de Setembro, por sua vez ratificado, com alterações, pela Lei n.º 36/81, de 31 de Agosto), que veio regulamentar os direitos de indemnização a atribuir aos ex-accionistas, ex-sócios ou ex-proprietários de bens económicos nacionalizados. Antes, porém, já o Decreto-Lei n.º 528/76, de 7 de Julho, viera estabelecer critérios para o cálculo e pagamento das indemnizações devidas pelas nacionalizações.

O direito à indemnização é pago contra a entrega dos títulos nacionalizados, conforme determinaram os diplomas que decretaram as nacionalizações. Essa entrega efectiva-se pelo *depósito* de tais títulos em instituições de crédito (cf. Decreto-Lei n.º 108/76, de 7 de Fevereiro, e Decreto-Lei n.º 469/77, de 11 de Novembro) — depósito que, no entanto, o Decreto-Lei n.º 255/79, de 28 de Julho, dispensou para certas hipóteses.

O exercício do direito à indemnização — para além do referido *depósito prévio* dos títulos nacionalizados — exige a apresentação da *declaração de titularidade*, a fazer pelos detentores dos títulos (cf. artigo 4.º da Lei n.º 80/77; cf. também Portarias n.ºs 359/78, de 7 de Julho, 663/78, de 15 de Novembro, e 470/79, de 5 de Setembro, e Decreto-Lei n.º 413/79, de 8 de Outubro). A falta injustificada de apresentação da declaração importa a aplicação da classe XII aos títulos.

Aquela Lei n.º 80/77 determinou que fossem desde logo arbitradas *indemnizações provisórias*.

Se se tratar de acções que tenham sido oferecidas à subscrição pública com prémio de emissão devidamente autorizado, cujo detentor seja ainda o seu originário subscritor, o *valor da indemnização provisória* haverá de corresponder ao da subscrição. Tratando-se de outras acções ou partes de capital de empresa nacionalizada, esse *valor* haverá de corresponder, fundamentalmente, ao valor contabilístico da empresa. Quanto aos prédios rústicos, o valor provisório da indemnização determinar-se-á em função do seu valor fundiário, calculado a partir do rendimento inscrito na matriz (cf. artigo 8.º da Lei n.º 80/77 e artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 528/76).

O valor de cada acção ou parte de capital, que foram objecto de nacionalização, será fixado, relativamente a cada empresa, e para efeitos de *indemnização definitiva*, por despacho do Ministro das Finanças, de acordo com o que dispõe o Decreto-Lei n.º 528/76

(cf. artigo 14.º da Lei n.º 80/77). Pois, conforme ao preceituado no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 526/76, o valor de cada acção ou parte de capital deve ser calculado tendo em conta o *valor contabilístico* da empresa (a que cabe a ponderação de 0,85) e o *valor de cotação* (a que corresponde a ponderação 0,15): cf. Decreto-Lei n.º 206/78, de 25 de Julho. O *valor contabilístico* há-de, ao fim e ao cabo, resultar de um verdadeiro exame à escrita das empresas nacionalizadas com vista à determinação do seu real valor (cf. artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 528/76). O *valor de cotação*, esse será o resultante da média ponderada das cotações máximas e mínimas durante cada um dos anos de um período de dez imediatamente anteriores a 24 de Abril de 1974; quando as acções não tenham sido cotadas durante todo esse período, a média apurada será objecto de ajustamentos segundo critérios a fixar com base no índice de cotação; e, tratando-se de empresas sem acções cotadas, o valor de cotação será, no fundo, o correspondente ao valor de rendibilidade (cf. artigos 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 528/76).

As *indenizações*, quer as *provisórias*, quer as *definitivas*, são pagas, em regra, mediante a entrega ao respectivo titular, pelo Estado, de títulos de dívida pública (*títulos de indemnização*), que vencem juros (cf. artigos 18.º a 24.º da Lei n.º 80/77). Em regra... , porque as indenizações de montante inferior a 50 000\$ podem ser pagas em dinheiro (cf. artigo 20.º da Lei n.º 80/77).

Os *títulos de indemnização* são mobilizáveis para diferentes finalidades, a saber:

- a) 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 (cf. artigo 31.º da Lei n.º 80/77, na redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 343/80);
- b) 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 (cf. artigo 32.º da Lei n.º 80/77, na redacção dada pela Lei n.º 36/81);
- c) Para *investimento produtivo* ou para *saneamento financeiro* de empresas (cf. artigo 33.º da Lei n.º 80/77, na redacção do Decreto-Lei n.º 343/80, alterado pela Lei n.º 36/81);
- d) Para *aquisição de participações no sector empresarial do Estado* susceptíveis de alienação (cf. 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);
- e) Para *pagamento de impostos directos* referentes a obrigações fiscais nascidas antes de 1 de Janeiro de 1977 e correspondentes encargos (cf. artigo 30.º da Lei n.º 80/77); e
- f) 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) (cf. artigo 35.º da Lei n.º 80/77).

A possibilidade de mobilização dos títulos de indemnização para aquisição de habitação própria nunca foi, porém, implementada, uma vez que o Governo nunca definiu as condições em que ela se poderia concretizar.

Só o titular originário dos títulos, ou, em caso de morte, o seu herdeiro, beneficia deste direito de mobilização dos títulos de indemnização.

Para efeitos de mobilização, o valor dos títulos de indemnização é, nalguns casos (os regulados na Lei n.º 36/81), o seu valor nominal; nos demais casos, o Governo pode determinar que esse valor seja superior ao seu valor actualizado de acordo com os critérios do artigo 29.º da Lei n.º 80/77 (cf. artigos 29.º a 34.º da Lei n.º 80/77).

Nada obsta a que os títulos recebidos em pagamento de indemnizações — para além de mobilizáveis antecipadamente nos termos apontados — possam ser *transaccionados* livremente nos mesmos termos dos restantes títulos (cf. artigo 26.º, n.º 2). Do mesmo modo, parece nada haver também que impeça que as respectivas cautelas provisórias sejam transaccionáveis na Bolsa, à semelhança do que sucede com as cautelas das demais obrigações. Posição idêntica é a que vem sustentada no parecer junto pela CIP [v., porém, diferentemente José Simões Patrício, «Nacionalização e empresas nacionalizadas», in *Revista de Direito e Economia*, ano VIII, n.º 2, pp. 299 e segs. Este autor, argumentando com o *intuitus personae* da indemnização, inclina-se para que esse direito — pelo menos enquanto não for definitivamente tornado líquido — não é susceptível de ser transmitido ou negociado fora dos casos explicitamente admitidos na lei (p. 327)].

Consoante o *valor global* da indemnização que cada pessoa tenha que receber, assim lhe serão entregues títulos de indemnização de uma ou outra das *doze* classes por que eles se desdobram. A cada uma dessas classes (de I a XII) correspondem «prazos de amortização e de diferimento progressivamente mais longos e taxas de juros decrescentes» (cf. n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 80/77). Assim, a cada uma dessas situações correspondem prazos de amortização que vão de 8 a 28 anos, e taxas de juros que vão de 13% a 2,5%, consoante o valor a indemnizar seja inferior a 50 000\$ (classe I) ou superior a 6050 contos (classe XII) (cf. citado artigo 19.º, n.º 2, e tabela anexa. De registar que 13% era a taxa de desconto do Banco de Portugal em 1977).

O regime geral de pagamento das indemnizações aos titulares de acções ou participações nacionalizadas é, assim um *regime diferenciado*. Trata-se de uma diferenciação estabelecida em função do número dessas acções ou participações que cada um possuísse no momento da nacionalização: quanto mais elevada for, globalmente, a indemnização devida a cada indemnizando, tanto mais longo será o prazo do seu pagamento e mais baixa será a taxa de juro que, na série degresiva que a lei estabelece, lhes corresponde.

Mas, para além deste tratamento diferenciado consoante o número de acções ou participações de que cada pessoa fosse titular, três outras diferenciações estabeleceu a Lei n.º 80/77. São elas:

- a) A do artigo 22.º da Lei n.º 80/77 (redacção do Decreto-Lei n.º 343/80, alterado pela Lei n.º 36/81).

De acordo com este artigo 22.º, as misericórdias e outras instituições privadas de solidariedade social, as fundações e as cooperativas, bem como as congregações e associações reli-

gias, desde que provem a titularidade efectiva dos títulos ou bens à data da nacionalização, expropriação ou ocupação, têm direito a receber indemnizações nos termos correspondentes à classe 1;

b) A do artigo 39.º da Lei n.º 80/77 (conjugado com o Decreto-Lei n.º 31/80, de 6 de Março), relativamente às indemnizações devidas a estrangeiros.

Aquele artigo 39.º permite que o Governo estabeleça, por decreto-lei, «formas especiais de indemnização e mobilização de títulos representativos do direito à indemnização quando os titulares forem pessoas singulares ou colectivas de nacionalidade estrangeira à data da nacionalização». Pois aquele Decreto-Lei n.º 31/80, depois de, no artigo 1.º, consagrar a regra de que o pagamento das indemnizações a estrangeiros se fará pela entrega de títulos do Tesouro, veio, justamente, permitir que o Ministro das Finanças atribua títulos de classe diversa daquela que, em princípio, lhes caberia;

c) A do artigo único do Decreto-Lei n.º 195/79, de 29 de Junho: a indemnização devida pela transferência para o Estado das linhas e instalações complementares e pela revogação do título que autoriza a exploração e aproveitamento do Lindoso será paga por títulos de dívida pública, todos eles da classe 1.

Feito este apontamento, passemos, então, ao confronto das normas, cuja constitucionalidade vem questionada pelo requerente, com as normas ou princípios constitucionais que ele pretende terem sido violados.

3 — As normas do artigo 3.º, n.ºs 1, alíneas a) e b), e 2, da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, e o princípio da justa indemnização, consagrado no artigo 62.º, o da tipicidade da norma penal incriminadora, constante do artigo 29.º, e o artigo 88.º da Constituição.

3.1 — Preceitua, como segue, o artigo 3.º, n.ºs 1, alíneas a) e b), e 2, da Lei n.º 80/77:

Art. 3.º — 1 — O regime previsto na presente lei não é aplicável a ex-sócios ou ex-accionistas de empresas nacionalizadas ou a ex-proprietários e outros titulares de direitos sobre bens nacionalizados ou expropriados:

a) Quando, tendo os mesmos pertencido, anteriormente à nacionalização, aos respectivos corpos sociais, estejam em curso contra eles processos judiciais ou inquéritos oficiais por indícios da prática de actos dolosos ou gravemente culposos no exercício das respectivas funções empresariais ou quando tenham sido condenados por estes actos;

b) Quando haja seguros indícios de que tenham beneficiado, directa ou indirectamente, dos actos previstos no artigo anterior, em termos indiciadores de co-autoria moral ou material, cumplicidade ou encobrimento;

[...]

2 — Os factos referidos nas alíneas a) e b) do número anterior suspendem a liquidação, ainda que provisória, do direito à indemnização e privam as pessoas nelas mencionadas do direito à indemnização, se, por sentença judicial com trânsito em julgado, as mesmas forem condenadas pela prática de actos dolosos ou gravemente culposos no exercício das suas funções ou por co-autoria moral ou material, cumplicidade ou encobrimento de tais actos, devendo tal efeito constar da sentença de condenação.

3.2 — Já atrás se anotou que, entre nós, as nacionalizações foram feitas, na quase totalidade, antes da promulgação da Constituição de 1976. Esta, como já se disse, veio consagrar o *princípio geral do direito à indemnização* dos ex-titulares dos bens ou direitos nacionalizados (cf. artigo 82.º), embora com uma excepção — a do n.º 2 do artigo 87.º

A indemnização visa compensar os proprietários privados pelo prejuízo sofrido com a nacionalização — o que é uma exigência do Estado de direito democrático.

Aquele direito à indemnização dos ex-titulares dos bens nacionalizados foi, depois, consagrado como princípio geral pelo artigo 1.º da citada Lei n.º 80/77.

3.3 — É o regime legal constante da norma atrás transcrita que, agora, há que confrontar com o princípio constitucional da indemnização. E que conferi-lo, bem assim, com outras normas da lei fundamental que, no caso, interessam.

Antes de proceder a esse confronto, indicar-se-á — sumariamente embora — o que, a propósito do binómio nacionalização/expropriação, se dispõe nalguns textos internacionais. E, para além disso, procurar-se-á estabelecer a distinção entre aquelas duas figuras jurídicas — a *nacionalização* e a *expropriação*.

No plano internacional, a *Declaração Universal dos Direitos do Homem* (10 de Dezembro de 1948) preceitua, no artigo 17.º, que «toda a pessoa, quer isolada quer como colectividade, tem direito à propriedade» (n.º 1) e que «ninguém pode ser arbitrariamente privado dela» (n.º 2).

Proíbem-se, assim, as *nacionalizações arbitrárias*, ou seja, as nacionalizações que não forem determinadas por razões de interesse público, de ordem pública ou como sanção penal, ou que se façam sem atribuição de indemnização ou com indemnização manifestamente inadequada (cf. Giovanni Pau, «La nazionalizzazione nei rapporti internazionali», in *Studi economico-giuridici*, Padova, 1953, pp. 96 e segs.).

A *indemnização* tem, assim, que ser razoável ou, pelo menos, *aceitável*.

O *Protocolo n.º 1* (20 de Março de 1952), adicional à *Convenção Europeia de Protecção dos Direitos do Homem* (4 de Novembro de 1950), determina, no seu artigo 1.º, que qualquer pessoa «tem direito ao respeito dos seus bens» — daí que «ninguém possa ser privado do que é sua propriedade a não ser por utilidade pública e nas condições previstas pela lei e pelos princípios gerais de direito internacional».

Significa isto que aquele artigo 1.º não impõe aos Estados a obrigação de indemnizar os seus nacionais quando, por razões de utilidade pública e nas condições previstas na lei, os priva do seu direito de propriedade (cf. Resolução da Comissão Europeia dos Direitos do Homem, de 16 de Dezembro de 1966, in Pinheiro Farinha, *Convenção Europeia dos Direitos do*

Homem Anotada, Lisboa, s/d, p. 167). Essa obrigação já a têm, porém, os Estados quando os bens nacionalizados ou expropriados pertencerem a cidadãos estrangeiros.

De facto, o Comité de Ministros, quando aprovou o Protocolo n.º 1, sublinhou que «os princípios gerais do direito internacional, na sua aceitação actual, impõem a obrigação de indemnizar os não nacionais no caso de expropriação» (reunião de 19 de Março de 1952, do Comité de Ministros — Paris). Para além de que, tendo Portugal feito reserva àquele artigo 1.º, por virtude do que, então, preceituava o artigo 82.º, n.º 2, da Constituição [cf. Lei n.º 65/78, de 13 de Outubro, artigo 4.º, alínea a)], a França, o Reino Unido e a República Federal da Alemanha exprimiram a posição de que os princípios de direito internacional postulavam uma *indemnização rápida, razoável e efectiva (pronta, adequada e efectiva)*, quando se trate da expropriação de cidadãos estrangeiros, pelo que aquela reserva haveria de ser entendida como dizendo respeito apenas aos bens dos cidadãos nacionais (cf. Pinheiro Farinha, *ob. cit.*).

A *Carta dos Direitos e Deveres Económicos dos Estados*, adoptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (12 de Dezembro de 1974), prescreve, no seu artigo 2.º, n.º 2, alínea c):

Cada Estado tem o direito [...] de nacionalizar, expropriar ou transferir a propriedade dos bens estrangeiros, casos em que deverá pagar uma indemnização adequada, tendo em conta as suas leis e regulamentos e todas as circunstâncias que julgue pertinentes [...].

Vale isto por dizer que o direito de proceder a nacionalizações — quer se trate de bens de cidadãos estrangeiros, quer de nacionais seus — se reconduz exclusivamente a uma questão de soberania de cada Estado. As normas ou princípios de direito internacional — designadamente aquelas que, segundo a Resolução n.º 1803 (VIII) da mesma Assembleia (14 de Dezembro de 1962), recomendavam que toda a privação do direito de propriedade fosse acompanhada do pagamento de uma «indemnização apropriada» — não são, sequer, aqui consideradas (cf. Fernando José Bronze, *loc. cit.*).

3.4 — A doutrina dominante — segundo informa Gaspar Ariño Ortiz, *loc. cit.* — entende que existe uma distinção material entre *nacionalização* e *expropriação*: a *nacionalização* é um instituto de carácter excepcional, que arranca da ideia de que uma determinada actividade económica deve pertencer à colectividade e, por isso, ser por ela exercida no interesse público. Daí que — diz-se —, quanto a ela, não valha o *princípio da indemnização integral (full composition)*.

Justifica-se, na verdade — diz-se —, que, por razões de «soberania», de «alto interesse nacional», de «independência» ou de «integridade da pátria», se paguem indemnizações parciais ou mesmo que, nalgum caso, se nacionalize sem pagamento de indemnização.

A *expropriação*, essa, é um instituto comum ou ordinário, que implica sempre — ainda segundo a mesma doutrina — a fixação de uma indemnização total e prévia da transferência da propriedade.

Um outro sector da doutrina sustenta, porém, que, entre nacionalização e expropriação, não há diferenças de natureza.

Esta última opinião é sustentada, por exemplo, por G. Ariño Ortiz, *loc. cit.*, que acrescenta que diferenças «tão-pouco deve havê-las de regime jurídico, ao menos nos seus elementos essenciais (um dos quais é a indemnização). Poderá havê-las quanto aos elementos acidentais (de procedimento, prazos, regime de reversão ou modalidades de pagamento), mas não deve havê-las naquilo que são as *bases ou elementos estruturais da instituição*». (Informa este A. que, «pelo menos no direito interno de cada país, a tendência para o reconhecimento pleno da indemnização nas nacionalizações é hoje predominante».)

3.5 — Entre nós, Mota Pinto diz que a *nacionalização* «é um acto político, expresso num acto jurídico, muitas vezes, ao menos formalmente, um diploma legal e não um acto administrativo que provoca a transferência dos bens da propriedade privada para a propriedade pública e exprime o intuito de gerir os bens no interesse colectivo». A *expropriação* também implica, «quase sempre, uma transferência de bens da propriedade privada para a propriedade pública, visando-se uma utilidade pública superior à decorrente do bem na esfera privada. Mas, enquanto a nacionalização assenta numa concepção ideológico-política sobre o papel e o âmbito relativos da propriedade pública dos bens de produção, principalmente das empresas, a expropriação assenta em razões económico-sociais de índole pragmática que, em situações determinadas, exigem que se ponha termo à propriedade privada de um certo bem.

O que se pretende através do instituto da expropriação é tão-só dotar os poderes públicos dos meios materiais necessários à prossecução eficaz dos seus propósitos 'salutistas' e 'desenvolvimentistas'. A *salus publica* é o pano de fundo deste instituto.» (*Lições*, cit., pp. 170-171.)

Luís S. Cabral de Moncada, *Direito Económico*, Coimbra, 1986, pp. 198-200, começando por estabelecer a distinção entre nacionalização e expropriação de forma idêntica à de Mota Pinto, escreve:

A distinção entre a expropriação e a nacionalização pode ainda fazer-se claramente de outra perspectiva. A expropriação dá sempre lugar ao pagamento de justa indemnização nos termos do artigo 62.º da Constituição, cujo critério [...] a lei esclarece. Ora a nacionalização [...] nem sempre comporta o princípio da indemnização e muito menos por um valor idêntico ao que é contabilizado para efeitos de expropriação.

J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, 1984, p. 391, depois de dizerem que «a *nacionalização* é constitucionalmente uma forma particular de expropriação», acrescentam:

Para além daquilo que em sentido técnico-jurídico distinga a nacionalização da expropriação em sentido estrito — num caso, mera transferência, normalmente de uma universalidade de bens, para a propriedade nacional; noutro caso, extinção do direito de propriedade privada, normalmente sobre imóveis, transferindo-os para propriedade do Estado ou de terceiro —, a verdade é que, sob o ponto de vista constitucional, a principal diferença está no facto de aquela ter por objecto meios de produção, retirando-os, nessa qualidade, do sector económico privado.

Manuel Afonso Vaz, *Direito Económico*, cit., p. 192, escreve:

Por sua natureza, pois, a nacionalização é um acto materialmente político e formalmente legislativo; ao passo que a expropriação é, em si mesma, um acto administrativo [...]. Note-se, finalmente, que a expropriação incide, regra geral, sobre bens imobiliários, ao passo que a nacionalização tem como objecto normal uma universalidade (v. g. a empresa, quotas, ramo de actividade, etc.).

E ainda:

A nacionalização apresenta-se como um *acto político* que põe em causa a apropriação privada dos meios de produção, enquanto a expropriação não afecta o princípio geral da apropriação privada, unicamente restringindo, em casos específicos, contemplados na lei, o direito de propriedade, por entender que, em concreto e por razões pragmáticas, a utilidade pública desse bem impõe a restrição.

José Simões Patrício, «Nacionalização e empresas nacionalizadas», cit., depois de dizer que se trata de institutos bem diferenciados nos direitos continentais, afirma que «a distinção entre ambos esses institutos costuma fazer-se mais do ponto de vista formal que material».

Fernando Alves Correia, *As Garantias do Particular na Expropriação por Utilidade Pública*, Coimbra, 1982, pp. 49 e segs., pronuncia-se no sentido de que os institutos da nacionalização e da expropriação «são equivalentes, na medida em que oferecem ao particular idênticas garantias, nomeadamente o direito à indemnização». E acrescenta que «as notas distintivas existentes são de carácter formal, distinguindo-se os dois institutos apenas do ponto de vista teleológico».

3.6 — Uma coisa, porém, é certa: no plano constitucional e no tocante ao direito à indemnização, que é o que aqui interessa, existem, efectivamente, sensíveis diferenças de regime entre o instituto da nacionalização e o da expropriação.

Primeiro: a expropriação (expropriação por utilidade pública, entenda-se) dá sempre lugar ao pagamento de «justa indemnização» (cf. artigo 62.º, n.º 2). Dispõe o artigo 62.º, n.º 2:

Art. 62.º — 1 — [...]

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

A possibilidade de expropriação sem indemnização «de latifundiários e de grandes proprietários e empresários ou accionistas», prevista no n.º 2 do artigo 82.º da Constituição, na sua versão originária, foi eliminada na revisão constitucional de 1982. Deixou, assim, de ser constitucionalmente admissível o *confisco* que não seja fundado em actividades criminosas (cf., *infra*, 3.11).

A *nacionalização*, porém, quando tenha por objecto «meios de produção em abandono» e esse abandono seja injustificado, não confere direito a qualquer in-

demnização. O artigo 87.º da Constituição dispõe, na verdade:

Artigo 87.º [...] — 1 — Os meios de produção em abandono podem ser expropriados em condições a fixar pela lei [...]

2 — No caso de abandono injustificado, a expropriação não confere direito a indemnização.

Segundo: se, por *justa indemnização*, dever entender-se «indemnização completa», «equilibrada compensação», «entrega de equivalência», «substituição de valor patrimonial», etc. (expressões todas a significar *indemnização total*) — questão que, aqui, não tem que decidir-se —, então é seguro que essa regra só vale para a clássica expropriação por utilidade pública (e, naturalmente, para a requisição), mas não também para a nacionalização de bens económicos (cf., neste sentido, também Luís S. Cabral de Moncada, loc. cit.).

O artigo 82.º da lei fundamental preceitua, com efeito:

Artigo 82.º [...] A lei determinará os meios e as formas de intervenção e de nacionalização e socialização de meios de produção, bem como os critérios de fixação de indemnizações.

Assim — ao menos para o efeito da indemnização — o artigo 62.º, n.º 2, da Constituição atrás transcrito não se aplica à nacionalização de bens económicos. Para esta, rege o citado artigo 82.º que permite à lei definir «critérios de fixação de indemnizações».

A este propósito, escrevem J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, na anotação IV ao artigo 82.º:

A Constituição, ao referir-se aqui a critérios específicos de indemnização, aponta claramente para uma distinção entre o regime das indemnizações por nacionalização (as previstas neste artigo) e o das indemnizações por expropriação em sentido estrito (cf. artigo 62.º, n.º 2).

Terceiro: se, por *justa indemnização*, dever ainda entender-se — como pretende certa doutrina — *indemnização prévia*, com a consideração de que o seu prévio pagamento faz parte da «estrutura institucional da expropriação», constituindo, por isso, um «pressuposto de legitimidade (*conditio iuris*) do exercício do poder de expropriar» (cf. Garcia de Enterría e Fernández Rodríguez, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1981, pp. 251 e segs.) — o que, aqui, não tem também que resolver-se —, então essa regra decerto que não vale para as nacionalizações. [Sobre o conceito de *justa indemnização* utilizado no artigo 62.º da Constituição, v. Acórdão deste Tribunal n.º 341/86, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 19 de Março de 1987, cuja doutrina foi adoptada em arestos posteriores não apenas deste Tribunal como dos tribunais de relação (cf., a título de exemplo, o Acórdão da Relação do Porto de 28 de Maio de 1987, publicado na *Colectânea de Jurisprudência*, ano XII, 1987, t. 3, p. 172).]

Se é verdade que um diferimento por tempo indeterminado e incontrolável do pagamento da indemnização pode convertê-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 —,

o Estado não tem por que proceder ao desembolso efectivo do preço antes de entrar na posse dos bens nacionalizados («pronta compensação»). O princípio de justiça, que deve reger o dever de indemnizar, é perfeitamente compatível com formas de pagamento diferido, como, por exemplo, a entrega de títulos de dívida pública livremente negociáveis e amortizáveis em prazos razoáveis.

A este propósito escrevem J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *ob. cit.*, 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»). Menos exigente parece ser, também aqui, o regime das indemnizações por efeito de nacionalização (cf. artigo 82.º).

Do que acaba de dizer-se extrai-se, além do mais, a seguinte conclusão: o fundamento do direito à indemnização por nacionalização há-de encontrar-se no artigo 82.º da Constituição, e não, como pretende o requerente, no artigo 62.º, n.º 2, da lei fundamental, que, assim, não é violado pelo artigo 3.º, n.ºs 1, alíneas a) e b), e 2, da Lei n.º 80/77.

3.7 — Tem, então, que prosseguir-se a investigação para saber se aquele preceito viola (ou não) o *princípio da indemnização*, consagrado também, como se viu, e com uma única excepção — a do artigo 87.º, n.º 2 (abandono injustificado de meios de produção) —, no artigo 82.º da lei fundamental.

Proseguindo, então:

Como se disse já, o artigo 82.º dispõe que a lei determinará os *critérios* de fixação das indemnizações.

Por conseguinte, tendo, embora, que haver sempre indemnização — salvo, naturalmente, no caso do artigo 87.º, n.º 2 —, o *critério da sua fixação não tem por que ser o mesmo para todo o tipo de casos*. Esses *critérios* podem, inclusivamente, ser diferentes conforme o *tipo* e o *montante* dos bens nacionalizados (cf., neste sentido, J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *ob. cit.*, p. 407). Questão é que esses *critérios*, embora diferentes, respeitem o *princípio de justiça* que vai implicado na ideia de Estado de direito.

Ora, isso exige que esses *critérios* não sejam susceptíveis de conduzir ao pagamento de indemnizações irrisórias ou manifestamente desproporcionadas à perda dos bens nacionalizados, nem a pagamentos tão diferidos no tempo que equivalham a indemnizações irrisórias ou absolutamente desproporcionadas. E questão é ainda que as distinções que se estabelecerem não sejam manifestamente arbitrárias ou carecidas de todo o fundamento material.

Respeitados os parâmetros que se apontaram (ou seja: respeitados princípios que são essenciais num Estado de direito, como são o da igualdade e o da proporcionalidade, como exigências que são do princípio de justiça), o legislador goza de certa liberdade na definição dos aludidos *critérios*.

3.8 — Postos estes princípios, vejamos, então, se o artigo 3.º, n.ºs 1, alíneas a) e b), e 2, da Lei n.º 80/77 tem cobertura constitucional.

O artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 80/77, atrás transcrito, exceptua do direito à indemnização os ex-sócios ou ex-accionistas de empresas nacionalizadas,

os ex-proprietários e outros titulares de direitos sobre bens nacionalizados ou expropriados que, muito em síntese, se encontrem nalguma das situações seguintes:

- a) Que tenham praticado actos dolosos ou gravemente culposos no exercício de funções empresariais [alínea a) do n.º 1];
- b) Que tenham beneficiado daqueles actos, de modo directo ou indirecto, em termos que permitam indiciar co-autoria material ou moral, cumplicidade ou encobrimento [alínea b) do n.º 1];
- c) Ocorrência de factos, anteriormente à nacionalização, que sejam susceptíveis de integrar qualquer dos motivos de declaração de falência [alínea c) do n.º 1]; e
- d) Abandono injustificado nos termos do artigo 87.º, n.º 2, da Constituição [alínea d) do n.º 1].

Aqui, interessa considerar tão-somente as situações das alíneas a) e b), conjugadas com o n.º 2 do mencionado artigo 3.º

A despeito da deficiente redacção do normativo ora *sub iudicio*, tudo indica que, aí, se estabelece o seguinte:

- a) Os ex-sócios e ex-accionistas de empresas nacionalizadas, os ex-proprietários ou outros titulares de direitos sobre bens nacionalizados ou expropriados, que sejam condenados, por sentença transitada em julgado, pela prática de actos dolosos, ou gravemente culposos no exercício de funções que tenham desempenhado nos corpos sociais da empresa anteriormente à nacionalização, *perdem o direito à indemnização* [citada alínea a) e n.º 2];
- b) *Perdem também o direito à indemnização* os ex-sócios, ex-accionistas, ex-proprietários ou titulares de outros direitos sobre bens nacionalizados ou expropriados que, embora sem terem desempenhado funções nos corpos sociais das empresas nacionalizadas, e sem, consequentemente, terem praticado actos dolosos ou gravemente culposos, no entanto, beneficiaram, directa ou indirectamente, de tais actos em termos de haverem sido também condenados, por sentença com trânsito em julgado, por co-autoria, cumplicidade ou encobrimento [alínea b) do n.º 1, conjugado com o n.º 2];
- c) Será *suspensa a liquidação da indemnização*, ainda que provisória, aos indivíduos referidos nas precedentes alíneas a) e b) que, à data da entrada em vigor da Lei n.º 80/77, tivessem pendentes processos judiciais ou inquéritos oficiais, em que se indiciasse suficientemente alguma das situações descritas naquelas alíneas.

A norma em causa tem, assim, como se assinala no parecer da Procuradoria-Geral da República de 11 de Novembro de 1982 (*Diário da República*, 2.ª série, de 17 de Setembro de 1983), natureza cautelar e sancionatória: *cautelar*, «na parte em que prevê a suspensão da liquidação do direito à indemnização»; e *sancionatória*, «no ponto em que faz decorrer da condenação fundada nos factos que prevê a perda do direito à indemnização».

3.9 — Aqui chegados, uma conclusão se impõe. E é a seguinte: como só pode proceder-se a nacionaliza-

ções mediante o pagamento de indemnizações fixadas segundo critérios que respeitem os princípios da igualdade e da proporcionalidade, enquanto exigências que são do princípio de justiça que vai implicado na ideia de Estado de direito, é óbvio que a norma *sub iudicio*, ao fazer «decorrer da condenação fundada nos factos que prevê a perda do direito à indemnização» (e, consequentemente, ao prever «a suspensão da liquidação do direito à indemnização»), afronta o princípio da indemnização, consagrado no artigo 82.º da Constituição. A sua inconstitucionalidade é, assim, irremissível. Só o não seria se ela pudesse encontrar arrimo nalgum outro preceito constitucional. E não pode, como vai ver-se.

3.10 — De facto, esta privação do direito à indemnização (e, consequentemente, a suspensão da respectiva liquidação) não pode encontrar cobertura no artigo 87.º, n.º 2, da lei fundamental.

É que este artigo 87.º, n.º 2, já atrás transcrito, apenas permite que a expropriação (ou nacionalização) se faça sem o pagamento de indemnização, no caso de se tratar «de meios de produção em abandono», sendo esse «abandono injustificado». Trata-se de uma espécie de *sanção* imposta ao proprietário pelo não cumprimento culposo do dever que sobre ele impende de, nessa qualidade, servir o bem comum. Dever que promana da *função social da propriedade*.

O direito de propriedade não é um direito incondicionado e absoluto. Ele tem os seus limites: desde logo, não se estende para além do *fim* para que existe, que é o da satisfação das próprias necessidades, sempre sem detrimento da utilidade comum.

As alíneas *a*) e *b*) do n.º 1, e bem assim o n.º 2, do artigo 3.º aqui *sub iudicio* não se referem, porém, a situações de bens económicos que hajam sido nacionalizados encontrando-se numa situação de abandono injustificado. A essa hipótese refere-se, isso sim, de forma expressa, a alínea *d*) do n.º 1 do referido artigo.

3.11 — Inútil será também procurar arrimo constitucional para a norma em apreço em qualquer outro preceito da lei fundamental, quando — como se admite no citado parecer da Procuradoria-Geral da República — se veja nela a cominação da perda do direito à indemnização para «actos de natureza cível [...] geradores de responsabilidade civil».

Com efeito, o que num tal caso se previa na norma *sub iudicio* era um autêntico confisco. Ora, o *confisco* só como reacção criminal é constitucionalmente admissível. E, ainda assim, sempre haverá de requerer-se, *inter alia*, que o legislador, ao prevê-lo, cumpra as exigências da necessidade, da proporcionalidade e da subsidiariedade que hão-de presidir a toda a imposição de reacções criminais. A tutela penal e os meios que lhe são próprios só são, com efeito, admissíveis como *ultima ratio* da política social.

3.12 — Suposto, no entanto, que a norma em apreço seja uma norma penal — questão que aqui não interessa dilucidar —, ainda assim, sempre ela será irremissivelmente inconstitucional.

De facto, e antes de mais, ela não poderá encontrar suporte no artigo 88.º da Constituição, que preceitua:

Artigo 88.º [...] — 1 — As infracções contra a economia nacional serão definidas por lei e objecto de sanções adequadas à sua gravidade.

2 — As sanções poderão incluir, como efeito de pena, a perda de bens, directa ou indirectamente

obtidos com a actividade criminosa, e sem que ao infractor caiba qualquer indemnização.

Não poderá aí encontrar suporte, porque não são apenas os bens obtidos, directa ou indirectamente, com a actividade criminosa que o preceito em análise declara perdidos sem direito a qualquer indemnização. O mesmo vale para *todos* os bens que constituíam a unidade produtiva nacionalizada. Questão é que, antes da nacionalização, o ex-sócio, ex-accionista ou ex-proprietário tenha exercido funções empresariais e que, nesse exercício, haja praticado actos dolosos ou gravemente culposos. Ou, então, que possa considerar-se seu co-autor, cúmplice ou encobridor. Mais ainda: os bens perdidos não têm por que ter sido obtidos mediante uma actividade delituosa contra a economia nacional, antes bastando o carácter delituoso dos actos praticados.

De outro lado, mesmo que ao legislador seja legítimo decretar a perda de bens fora dos quadros do artigo 88.º (ou seja, mesmo que lhe seja possível decretar a perda de bens por infracções outras que as praticadas contra a economia nacional, e de bens que nem directa, nem indirectamente sejam produto da actividade criminosa) — o que aqui não tem que esclarecer-se —, mesmo então a norma questionada continuará a ser inconstitucional. É que, num tal caso, sempre ela haveria de satisfazer as exigências do artigo 29.º, n.ºs 1 e 3, da Constituição. Ora, isso não acontece, como se verá.

O artigo 29.º da lei fundamental, dispondo sobre a aplicação da lei criminal, é, com efeito, aplicável, quer no domínio do direito penal clássico ou de justiça, quer no do direito penal secundário, máxime no do direito penal económico (cf., neste sentido, Jorge Figueiredo Dias, «Para uma dogmática do direito penal secundário», in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 116.º, p. 299, nota 30, e ano 117.º, p. 46).

Dispõe esse artigo 29.º, na parte que aqui importa:

Artigo 29.º [...] — 1 — Ninguém pode ser sentenciado criminalmente senão em virtude de lei anterior que declare punível a acção ou omissão, nem sofrer medida de segurança cujos pressupostos não estejam fixados em lei anterior.

[...]

3 — Não podem ser aplicadas penas ou medidas de segurança que não estejam expressamente cominadas em lei anterior.

Uma das regras consagradas pelo artigo 29.º é, assim, o princípio *nullum crimen nulla poena sine lege praevia* que, num Estado de direito, «mais que garantia política da comunidade formalmente derivada da concepção orgânica do Estado, conforma um concreto direito fundamental de todas as pessoas e, portanto, também dos destinatários dos juízos legislativos em matéria de direito penal secundário» (J. Figueiredo Dias, *Rev.*, cit., ano 117.º, p. 46).

Ao reservar-se exclusivamente para a lei a função de incriminar e cominar penas, o que se pretende é afastar o arbítrio judicial no domínio da repressão penal, onde está em causa a liberdade das pessoas.

A lei de que ora se fala tem que ser *prévia*: é a *proibição da retroactividade* da lei penal desfavorável. E tem também que ser *certa*: é a regra da *tipicidade*, segundo a qual a norma incriminadora tem que defi-

nir com suficiente clareza e precisão o facto criminoso (acção ou omissão).

O crime há-de, pois, ser definido claramente pela lei, não bastando que possa inferir-se a partir dela (cf. Manuel Cavaleiro de Ferreira, *Direito Penal Português*, I, Lisboa, 1981, p. 93, e J. Figueiredo Dias, *O Problema da Consciência da Ilicitude em Direito Penal*, Coimbra, 1969, pp. 81 e segs.).

A lei desempenha, assim, uma *função de garantia*, que é irrenunciável não apenas no domínio do direito penal de justiça, como também no do direito penal secundário, máxime no do direito penal económico.

É certo que, no domínio do direito penal económico, nem sempre será fácil definir com inteiro rigor as condutas ilícitas. Por vezes, será até inelutável o emprego de conceitos normativos e indeterminados, de cláusulas gerais e fórmulas de valor, e bem assim o recurso à técnica do reenvio («reenvio interno», quando a norma tipificadora da conduta faz parte do mesmo texto legislativo da norma sancionadora; «reenvio externo», quando a norma tipificadora da conduta pertence a um outro texto legislativo), senão mesmo a normas penais em branco (cf. J. Figueiredo Dias, loc. cit., e José Faria e Costa e Manuel Costa Andrade, «Sobre a concepção e os princípios do direito penal económico», in *Revista de Direito Económico*, ano VIII, n.º 2, pp. 277 e segs.).

Seja como for, o que nunca pode é perder-se de vista a específica função de garantia dos tipos, que, por isso, não-de cumprir a *exigência da determinabilidade* em termos de não haver encurtamento do direito fundamental: num Estado de direito material — escreve J. Figueiredo Dias, loc. cit. —, «o próprio modelo sócio-económico constitucional tem de limitar-se pelos direitos fundamentais, e, assim, pelas exigências mínimas de cognoscibilidade e dirigibilidade objectivas das proibições penais».

Por conseguinte, ainda quando deva entender-se, com J. Figueiredo Dias, *Rev.*, cit., ano 117.º, p. 47, que «nada na Constituição obriga à conexão, na mesma lei ou no mesmo preceito legal, da conduta proibida com a pena que lhe corresponde» e que, por isso, não terá por que concluir-se, em todos os casos, pela inconstitucionalidade das *normas penais em branco*, o que parece inarredável é o seguinte: serão seguramente constitucionalmente inadmissíveis as normas em que os tipos não cumpram aquela *exigência de determinabilidade* que a sua específica função de garantia lhes faz (sobre as muitas questões suscitadas pelo direito penal económico, cf., além dos AA. e locs. cit., Eduardo Correia, «Introdução ao direito penal económico», in *Revista de Direito e Economia*, ano III, pp. 1 e segs., e «Notas críticas à penalização de actividades económicas», in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 116.º, pp. 361 e segs., e ano 117.º, pp. 33 e segs.; e ainda Costa Andrade, «O direito penal económico na Constituinte», in *Revista de Direito e Economia*, ano I, pp. 324 e segs.).

Ora, isso é o que sucede sempre que o tipo legal esteja redigido em termos de implicar que hajam de ser os tribunais a definir, caso a caso, o conteúdo da infracção: numa tal hipótese, do que se trata é de uma transferência da competência para definir as condutas criminalmente ilícitas — o que representa uma clara violação do princípio da tipicidade (cf. Faria e Costa e Costa Andrade, loc. cit., p. 286). Tão grande dose

de incerteza acarretaria, de facto, um perigo intolerável para a segurança das pessoas.

Pois bem: o preceito ora *sub iudicio* impõe aos autores «de actos dolosos ou gravemente culposos» [praticados] «no exercício [de] funções empresariais», e bem assim aos co-autores, cúmplices ou encobridores de tais actos, a perda do direito à indemnização pelos bens nacionalizados (ou seja: a perda desses bens) e manda que, antes da condenação, se suspenda a liquidação do direito à indemnização.

Quais sejam esses «actos dolosos ou gravemente culposos 'praticados' no exercício [de] funções empresariais» é coisa que, porém, a norma em causa não diz. Nem, ao menos, por remissão para qualquer outro preceito legal. Haveriam, por isso, de ser os tribunais a definir o conteúdo de tais infracções penais. Tribunais que haveriam de fazer constar os apontados efeitos das sentenças condenatórias que proferissem (cf. artigo 3.º, n.º 2).

A isto acresce que a norma questionada se quer aplicar retroactivamente, pois que as medidas que prevê visam sancionar factos praticados «anteriormente à nacionalização», ou seja, factos anteriores à própria norma punitiva.

Dizer isto é concluir que o artigo 3.º, n.ºs 1, alíneas a) e b), e 2, da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, não respeita o princípio *nullum crimen nulla poena sine lege praevia*, consagrado no artigo 29.º, n.ºs 1 e 3, da Constituição: tal preceito é retroactivo e não cumpre a exigência da tipicidade. Ele é, pois, irremediavelmente inconstitucional, como já antes se assinalou.

4 — As normas dos artigos 2.º, n.º 3, 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 528/76, de 7 de Julho, e do artigo 14.º da Lei n.º 80/77 (com a redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 343/80, de 2 de Setembro) e as das Portarias n.ºs 786-A/77, de 23 de Dezembro, e 610/78, de 7 de Outubro, face ao princípio da indemnização.

4.1 — O artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 528/76, de 7 de Julho, dispõe como segue:

Art. 3.º — 1 — O valor de cotação das acções de cada sociedade anónima será o que resultar da média ponderada das cotações máximas e mínimas em cada ano civil, no período compreendido entre 1 de Janeiro de 1964 e 24 de Abril de 1974, a apurar pela comissão directiva da Bolsa de Lisboa.

2 — Quando as acções não hajam sido cotadas durante todo o período de tempo referido no número anterior, a média apurada poderá ser objecto de ajustamento segundo critérios a fixar com base no índice de cotações.

Preceitua o artigo 4.º do mesmo diploma legal:

Art. 4.º — 1 — O valor da rendibilidade, tratando-se de sociedades anónimas cujas acções não hajam sido cotadas na Bolsa, será aferido pela média dos dividendos cotados, por acção, nos anos de 1964 a 1973, inclusive, e, tratando-se de empresas que não tenham revestido aquela forma social, será calculado com base nos resultados líquidos dos correspondentes impostos empresariais apurados naquele mesmo período e corrigidos quando necessário, de acordo com os critérios fixados pelo artigo 2.º quanto aos balanços especiais.

2 — Sempre que as empresas referidas no número anterior tenham tido duração inferior ao período de tempo nele mencionado, o valor da rentabilidade será ajustado segundo critérios a fixar, sempre que tal se mostre viável, com base na rentabilidade do respectivo sector.

O artigo 2.º, n.º 3, do mesmo Decreto-Lei n.º 528/76 preceitua:

Art. 2.º — 1 —

2 —

3 — Na análise a que se refere o n.º 1 serão tidas também em conta todas as situações supervenientes ao fecho dos balanços ali mencionados, desde que respeitem a anterior actividade da empresa e devam reflectir-se na respectiva contabilidade, quer isso resulte de expressa disposição legal, quer de prática contabilística considerada regular e corrente.

O artigo 14.º da Lei n.º 80/77, na redacção do Decreto-Lei n.º 343/80, reza assim:

Art. 14.º O valor de cada acção ou parte de capital, para efeitos de indemnização definitiva, será determinado, relativamente a cada empresa, por despacho do Ministro das Finanças e do Plano, de acordo com o preceituado no Decreto-Lei n.º 528/76, de 7 de Julho, em tudo o que não contrarie a presente lei.

A Portaria n.º 786-A/77 — à qual foi aditado um n.º 7.º pela Portaria n.º 610/78 — dispõe:

1.º Às cotações máxima e mínima de cada ano civil aplicar-se-á geralmente igual peso para o cálculo das cotações médias, nos termos do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 528/76.

2.º Sempre que no período compreendido entre 1 de Janeiro de 1964 e 24 de Abril de 1974 o valor nominal das acções haja sofrido alteração, serão introduzidas no cálculo adequadas ponderações, em ordem a que todos os termos da sucessão cronológica das cotações fiquem referidos a uma acção do valor nominal vigente em 24 de Abril de 1974.

3.º Nos casos em que se verifique a hipótese contemplada no n.º 2 do artigo 3.º do mesmo decreto-lei, a média resultante das cotações será ajustada por recurso à fórmula:

$$C_2 = \bar{C}_B \times \frac{\bar{I}_t}{\bar{I}_p}$$

em que os símbolos assumem os significados seguintes:

C_2 , valor a determinar para efeitos do artigo 5.º do referido Decreto-Lei n.º 528/76;

\bar{C}_B , média das cotações máximas e mínimas apuradas com referência aos anos em que as acções hajam sido cotadas;

\bar{I}_t , média dos índices de cotações dos títulos de rendimento variável publicados pelo Instituto Nacional de Estatística com referência aos anos de 1964 a 1974;

\bar{I}_p , média dos índices de cotações dos títulos de rendimento variável publicados pelo Instituto Nacional de Estatística com referência aos anos em que as acções hajam sido cotadas.

4.º Os índices do INE sobre que incidirão os cálculos conducentes à determinação dos factores de correcção estabelecidos no número anterior serão, em cada caso concreto, os respeitantes ao sector de actividade da empresa de cujas acções se pretenda determinar o valor. Para o ano de 1964 tomar-se-á, com generalidade, a média do 4.º trimestre, base do mais recente índice do INE.

5.º Quanto às empresas que hajam resultado de fusão operada entre 1 de Janeiro de 1964 e 24 de Abril de 1974, a falta de valores de cotação das respectivas acções para cada um dos anos anteriores àquele em que se operou a fusão será suprida pela média aritmética ponderada das cotações das empresas envolvidas, usando como pesos as percentagens dos respectivos capitais estatutários na data da fusão, no total dos mesmos capitais.

6.º Se, em caso de fusão, se verificarem cumulativamente as situações previstas no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 528/76 e na primeira parte do n.º 1 do artigo 4.º do mesmo diploma, o disposto no número anterior desta portaria combinar-se-á em termos adequados com as normas descritas para as mesmas situações.

7.º O valor de cotação das acções nominativas, calculado de harmonia com as regras antecedentes, não será considerado, atendendo-se apenas ao valor de cotação das acções ao portador quando a frequência e os valores de cotações registados no mercado de acções nominativas de qualquer empresa seja susceptível, com utilização daquelas regras, de provocar distorções no valor de cotações das mesmas acções em relação às situações reais do mercado.

4.2 — Como se vê, as normas que acabam de transcrever-se tratam do modo de determinar o valor de cada acção ou parte de capital das empresas nacionalizadas, para o efeito de indemnização definitiva.

Viu-se atrás (*supra*, II, 2.4) que esse valor é fixado por despacho do Ministro das Finanças em relação a cada empresa. Para esse efeito, tomar-se-á por base o *valor contabilístico*, que é um valor «real» que se determinará por exame à escrita da empresa nacionalizada, e o *valor de cotação*, que se encontrará pelo cálculo da média ponderada em cada um dos dez anos que precederam a nacionalização — média essa sujeita a ajustamentos. Quando se trate de empresas sem acções cotadas na Bolsa, o valor da cotação é substituído pelo *valor de rentabilidade*.

4.3 — Os critérios que se deixam apontados para determinar o valor das acções e partes de capital, com vista à fixação dos valores definitivos das indemnizações, não violam o *princípio do direito à indemnização* tal como atrás se deixou definido.

Na verdade, os valores resultantes da aplicação dos critérios legais não resultarão em valores irrisórios, nem manifestamente desproporcionados ao valor dos bens nacionalizados: toma-se em conta, como se viu, o valor real (contabilístico), com o factor de ponderação 0,85,

e o valor de cotação (ou rendibilidade), com o factor de ponderação 0,15.

É certo que o *valor de cotação* (ou de *rendibilidade*) dos títulos nacionalizados se apura tomando por base um período de tempo muito longo (os dez anos anteriores à nacionalização — de 1 de Janeiro de 1964 a 24 de Abril de 1974) e que, na sua parte final, foi um período de inflação significativa. Ora, o princípio da justa indemnização — *dir-se-á* — reclamava se adoptasse um período de avaliação mais curto, para reduzir ao mínimo os efeitos da desvalorização da moeda. E poderia acrescentar-se: e reclamava também que, na determinação dos montantes das indemnizações a pagar, se tomasse em consideração o valor do *avviamento* das empresas.

Só que — já se disse atrás — aqui não vale o *princípio da indemnização total ou integral (full composition)*. O artigo 82.º basta-se com que se trate de uma *indemnização razoável ou aceitável* que cumpra as exigências mínimas de justiça que vão implicadas na ideia de Estado de direito. E isso conseguem-no os critérios legalmente fixados. Tanto mais que, embora para apurar o valor de cotação, se tome por base um período relativamente longo (dez anos), o certo é que, como é notório, no último troço desse período as cotações na Bolsa subiram em termos bastante superiores ao das taxas de inflação.

Carlos Ferreira de Almeida, *Direito Económico*, I parte, Lisboa, s/d, p. 106, depois de referir que «a doutrina dominante defende que a indemnização deve ser 'adequada e efectiva' ou, noutra formulação, 'integral'» (cf. informação divergente de G. Ariño Ortiz), acrescenta:

O sentido quase sempre ideológico e até punitivo que enquadra as nacionalizações e as dificuldades financeiras do Estado, pois que, em regra, é em período de crise que as nacionalizações têm lugar, determinam um maior realismo, admitindo-se como aceitável a indemnização desde que seja «equitativa» ou correspondente a uma «razoável compensação».

José Simões Patrício, loc. cit. — ao mesmo tempo que qualifica de diploma inconstitucional o Decreto-Lei n.º 31/80, que estabeleceu condições especiais para as indemnizações a pagar a estrangeiros (cf. pp. 324 e 327) —, do ponto de vista constitucional não censura os critérios estabelecidos na lei (cf. também Luís S. Cabral de Moncada, loc. cit.).

Dir-se-á também que se viola o princípio da justa indemnização quando se manda tomar em conta na determinação do valor dos direitos a indemnizar factos posteriores à data da nacionalização.

Este argumento é, no entanto, inconsistente, uma vez que esses factos *só* são *posteriores* ao fecho dos balanços da data da nacionalização. São, porém, *anteriores* a esta, na medida em que são factos que respeitam à «anterior actividade da empresa», com reflexo na respectiva contabilidade, como claramente se diz no artigo 2.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 528/76.

Concluindo, pois, este ponto: os preceitos legais apontados não violam o princípio da indemnização constante do artigo 82.º da Constituição.

5 — O artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 528/76 e os artigos 19.º e 20.º da Lei n.º 80/77 em confronto com o princípio da igualdade (artigo 13.º da Constituição) e com o direito à indemnização (artigo 82.º).

5.1 — O artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 528/76 prescreve:

Art. 8.º — 1 — As modalidades, os prazos de pagamento e as taxas de juro referentes às eventuais formas de titulação da respectiva dívida pública serão fixados em Conselho de Ministros, mediante proposta do Ministério das Finanças.

2 — Na fixação a que alude o número anterior serão considerados, para efeitos de tratamento diferenciado, diversos escalões, a estabelecer consoante o montante de acções ou partes de capital detidas pelos respectivos titulares.

Dispõe assim o artigo 19.º da Lei n.º 80/77:

Art. 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 juro 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.

O artigo 20.º da mesma Lei n.º 80/77 estabelece:

Art. 20.º — 1 — Tendo em conta as possibilidades orçamentais, o Governo regulará, por decreto-lei, as condições e termos em que poderá fazer-se pagamento em dinheiro, no todo ou em parte, das indemnizações na classe I e das devidas por frutos pendentes, nos termos do n.º 2 do artigo 1.º, de modo a proceder à respectiva inscrição no Orçamento de 1978 ou, caso não seja possível, aquando da sua revisão.

2 — Nos pagamentos em dinheiro até 50 000\$ previstos no número anterior será dada preferência aos titulares de direito à indemnização que o requirem ao Ministro das Finanças e cujo direito às indemnizações não exceda globalmente o limite superior da classe III.

5.2 — As normas ora em apreço contêm um *regime de tratamento diferenciado* para o pagamento das *indemnizações*. Estas, sejam provisórias ou definitivas, são pagas como se viu já (*supra*, II, 2.4) mediante a entrega ao respectivo titular, pelo Estado, de *títulos de dívida pública*, distribuídos por *doze classes* (I a XII), consoante o menor ou maior *valor global* da indemnização a pagar. A cada uma dessas classes corresponde *prazo de amortização* e de *diferimento progressivamente mais longo* e *taxa de juros decrescente*. Assim: à classe I, de montante até 50 contos, corresponde o prazo de amortização de seis anos e o de diferimento de dois anos (total: oito anos) e a taxa de juro de 13%; à classe XII, de montante superior a 6050 contos, corresponde o prazo de amortização de 23 anos e o de diferimento de cinco anos (total: 28 anos) e a taxa

de juros de 2,5% (cf. quadro anexo a que se refere o artigo 19.º).

Quando, porém, o montante global da indemnização a pagar for inferior a 50 contos (classe I), o pagamento pode ser feito em dinheiro, em vez de em títulos de dívida pública.

Trata-se, portanto, de *diferenciações* estabelecidas em função do número de acções ou de partes de capital que, no conjunto, cada indemnizando possuísse. De facto, quanto mais elevada for, globalmente, a indemnização a receber, tanto mais longos serão os prazos de amortização e de diferimento e mais baixa a taxa de juro. E, por outro lado, aqueles que tiveram que receber indemnizações inferiores a 50 contos podem ser pagos em dinheiro.

5.3 — Cabe, então, perguntar: serão constitucionalmente legítimas as distinções estabelecidas?

Dispõe o artigo 13.º da lei fundamental:

Artigo 13.º [...] — 1 — Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei.

2 — Ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica ou condição social.

O *princípio da igualdade* é um corolário da igual dignidade de todas as pessoas, sobre a qual gira, como em seu gozo, o Estado de direito democrático (cf. artigos 1.º e 2.º da Constituição).

A *igualdade* não é, porém, igualitarismo. É, antes, *igualdade proporcional*. Exige que se tratem por igual as situações *substancialmente* iguais e que, a situações *substancialmente* desiguais, se dê tratamento desigual, mas proporcionado: a justiça, como princípio objectivo, «reconduz-se, na sua essência, a uma ideia de *igualdade*, no sentido de *proporcionalidade*» — acentua Rui de Alarcão (*Introdução ao Estudo do Direito*, Coimbra, lições policopiadas de 1972, p. 29).

O princípio da igualdade não proíbe, pois, que a lei estabeleça *distinções*. *Proíbe*, isso sim, o *arbitrio*; ou seja: proíbe as diferenciações de tratamento sem fundamento material bastante, que o mesmo é dizer sem qualquer justificação razoável, segundo critérios de valor objectivo, constitucionalmente relevantes. *Proíbe* também se tratem por igual situações essencialmente desiguais. E *proíbe* ainda a *discriminação*; ou seja: as diferenciações de tratamento fundadas em categorias meramente subjectivas, como são as indicadas, exemplificativamente, no n.º 2 do artigo 13.º

Respeitados estes limites, o legislador goza de inteira liberdade para estabelecer tratamentos diferenciados.

O princípio da igualdade, enquanto proibição do arbitrio e da discriminação, só é, assim, violado quando as medidas legislativas contendo diferenciações de tratamento se apresentem como arbitrárias, por carecerem de fundamento material bastante.

5.4 — Revertendo à hipótese que ora nos ocupa, já atrás se disse que o artigo 82.º da Constituição não impõe que a lei fixe um *critério único*, válido para todo o tipo de casos em que são devidas indemnizações por nacionalização de bens. Ao invés, pode ela fixar *critérios diferentes* que, inclusive, dêem relevo ao *tipo* e ao *montante* dos bens nacionalizados. Questão é que esses critérios, embora diferentes, respeitem o *princípio de*

justiça que vai implicado na ideia de Estado de direito (cf. *supra*, II, 3.7). Designadamente, se não houver outros motivos constitucionalmente relevantes para o estabelecimento de novas distinções, haverá que fixar um mesmo prazo de amortização e de diferimento e uma mesma taxa de juros para as indemnizações cujos montantes globais sejam iguais.

O critério para a determinação das indemnizações a pagar por nacionalização não tem, assim, por que assentar unicamente no valor atribuído a cada acção ou parte de capital social a indemnizar. É constitucionalmente legítimo fixar prazos de amortização e de diferimento diferentes e taxas de juros também diferenciadas em função do montante global a pagar (prazos maiores e taxas de juro mais baixas, para as indemnizações de valor global mais elevado; e prazos mais curtos e taxas de juro mais elevadas, para as indemnizações de menor montante). Do mesmo modo, no plano constitucional, nada obsta a que os pequenos accionistas sejam indemnizados em dinheiro e os restantes recebam títulos de dívida pública.

5.5 — O facto de o pagamento haver de processar-se em prazos tanto mais longos quanto maiores forem as indemnizações a receber, aliado à circunstância de, a um prazo mais dilatado, corresponder, na série degressiva das taxas legalmente estabelecidas, uma taxa de juros mais baixa, tem, é certo, como consequência que o valor de cada acção ou parte de capital social dos grandes investidores acaba por ser, *realmente*, inferior ao das acções ou partes de capital dos pequenos e médios investidores.

Isso, porém, só seria, de per si, relevante se o único critério atendível na fixação do montante das indemnizações fosse o do valor do bem nacionalizado. E não é, como já se disse.

O princípio da igualdade aponta, com efeito, para a progressiva eliminação de situações de desigualdade de facto de natureza económica, na intenção de realizar a igualdade *através* da lei [cf. artigo 9.º, alínea *d*), da Constituição, que, como tarefa fundamental do Estado, indica a de «promover [...] a igualdade real entre os Portugueses»].

As diferenciações de tratamento no pagamento das indemnizações, constantes dos preceitos ora *sub iudicio*, apresentam-se, por isso, com fundamento material bastante.

De resto, se tais diferenciações de tratamento infringissem o princípio da igualdade, sempre restaria saber qual dos regimes é que era constitucionalmente inadmissível: se o estabelecido para os grandes investidores, se, antes, o gizado para os pequenos accionistas. E, para além disso, não se vê que haja excesso ou desproporção nas diferenças de prazos e de taxas de juro fixadas.

O princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º da Constituição, não é, assim, violado.

5.6 — Situando-se as taxas de juro abaixo (nalguns casos, mesmo bastante abaixo) das que são praticadas no mercado monetário e financeiro, é evidente que se verifica uma progressiva desvalorização dos montantes indemnizatórios calculados.

Um tal efeito é, porém, minorado pela possibilidade antes assinalada (*supra*, II, 2.4) que têm os titulares de direito de indemnização provenientes de nacionalização de transaccionarem os títulos e de os mobilizar antecipadamente — mobilização que só é, no entanto, per-

mitida ao titular originário ou a seus herdeiros. E minorado ainda no caso de mobilização antecipada, porque, conquanto a «mobilização» se faça, em regra, pelo valor de «actualização», e não pelo valor nominal, aquela actualização é feita à taxa de juro correspondente à da classe I: 13% (cf. artigo 29.º, n.º 1, da Lei n.º 80/77). É um valor que — embora para a generalidade dos títulos seja inferior ao do mercado — é superior ao valor real para os títulos das classes II a XII, uma vez que ele é calculado por uma taxa de juro superior à que lhes corresponde.

Assim sendo, é de arredar também a ideia de eventual violação do princípio da indemnização, consagrado no artigo 82.º, uma vez que não se vê que as indemnizações fixadas corram o risco de se transformar em pseudo-indemnizações, isto é, em indemnizações de valor manifestamente desproporcionado ou irrisório.

5.7 — Embora, na presente data, tenham já sido fixados os valores definitivos para as indemnizações respeitantes a várias empresas (cf. Despacho Normativo do Secretário de Estado do Tesouro n.º 22/86, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, de 12 de Março de 1986; Despacho Normativo n.º 27/86, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, de 7 de Abril de 1986; Despacho Normativo n.º 93-A/86, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, de 16 de Outubro de 1986; e Despacho Normativo n.º 62/87, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, de 20 de Julho de 1987), o certo é que tudo foi feito com considerável atraso em relação às datas em que se operaram as nacionalizações.

Ora isto — dir-se-á — é susceptível de violar o princípio da indemnização, consagrado no citado artigo 82.º

Sem razão, porém. Se, com tal situação, for atingido o direito à indemnização, por virtude de este se tornar coisa incerta e, assim, sem consistência, isso ficar-se-á a dever, não propriamente a vício que inquiere as normas ora *sub iudicio*, mas sim a inacção ou falta de diligência da Administração. E se, acaso, essa conduta da Administração radicar na falta de instrumentos legais capazes de conduzir à efectiva execução das normas existentes e, conseqüentemente, à *concreta realização* do direito consagrado no artigo 82.º da Constituição, então a eventual inconstitucionalidade será uma inconstitucionalidade por omissão.

Mas, como nada foi pedido que aponte nesse sentido, este Tribunal não tem que curar, aqui, dessa questão.

6 — Os artigos 22.º e 39.º da Lei n.º 80/77 (o primeiro na redacção do Decreto-Lei n.º 343/80, de 2 de Setembro, e da Lei n.º 36/81, de 31 de Agosto), os preceitos do Decreto-Lei n.º 195/79, de 29 de Junho, e do Decreto-Lei n.º 31/80, de 6 de Março, em confronto com o princípio da igualdade.

6.1 — Preceitua o artigo 22.º da Lei n.º 80/77 (redacção da Lei n.º 36/81 e do Decreto-Lei n.º 343/80):

Art. 22.º — 1 — As misericórdias e outras instituições privadas de solidariedade social, as fundações e as cooperativas, bem como as congregações e associações religiosas, terão direito a receber indemnizações nos termos correspondentes à classe I, desde que provem a titularidade efectiva dos títulos ou bens à data da nacionalização, expropriação ou ocupação.

2 — O disposto no número anterior poderá também ser aplicado, por despacho do Ministro das Finanças e do Plano, aos institutos públicos.

Dispõe o artigo 39.º da mesma Lei n.º 80/77:

Art. 39.º — 1 — O Governo poderá fixar, por decreto-lei, formas especiais de indemnização e de mobilização de títulos representativos do direito à indemnização quando os seus titulares forem pessoas singulares ou colectivas de nacionalidade estrangeira à data da nacionalização.

2 — É aplicável ao pagamento das indemnizações devidas por força do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 205-G/75, de 16 de Abril, o preceituado nos artigos 18.º e seguintes da presente lei.

3 — O valor das indemnizações a que se refere o número anterior será determinado por acordo entre o Governo e o titular do direito à indemnização.

Em execução do n.º 1 do artigo 39.º da Lei n.º 80/77, foi editado o Decreto-Lei n.º 31/80, de 6 de Março, do teor seguinte:

Artigo 1.º O pagamento das indemnizações devidas pela nacionalização ou expropriação de bens ou direitos a que se refere a Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, quando os respectivos titulares na data da nacionalização ou expropriação fossem pessoas singulares e colectivas de nacionalidade estrangeira efectuar-se-á através da entrega de títulos do Tesouro, emitidos nos termos do Decreto-Lei n.º 213/79, de 14 de Julho.

Art. 2.º Quando os ex-titulares de bens ou direitos nacionalizados ou expropriados sejam pessoas singulares ou colectivas de nacionalidade estrangeira e aqueles bens ou direitos tenham sido adquiridos com capitais legalmente importados ou resultado do reinvestimento dos rendimentos por estes gerados, devidamente autorizado pelo Banco de Portugal antes da data da nacionalização ou expropriação, poderá o Ministro das Finanças e do Plano determinar que o pagamento das indemnizações devidas se faça integralmente pela entrega de títulos do Tesouro pertencentes a classe diferente da prevista no artigo 19.º e no quadro anexo à Lei n.º 80/77.

Art. 3.º — 1 — Os títulos do Tesouro que venham a ser entregues nos termos do artigo anterior poderão ser cedidos, pelo seu valor nominal, a instituições de crédito do sector público, que ficarão sub-rogadas no correspondente direito sobre o Estado.

2 — Até à atribuição das indemnizações provisorias é igualmente possível às pessoas singulares ou colectivas de nacionalidade estrangeira que se encontrem na situação descrita no artigo 2.º ceder os seus direitos à indemnização a instituições de crédito do sector público.

Art. 4.º Nos casos previstos nos artigos 2.º e 3.º do presente diploma é garantida a transferência para o exterior do capital e juros dos títulos do Tesouro entregues em pagamento das indemnizações, bem como do preço da cessão, a instituições de crédito do sector público, desses títulos ou do direito à indemnização.

O artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 205-G/75, de 16 de Abril, referido no n.º 2 do artigo 39.º da Lei n.º 80/77, por sua parte, respeita às condições de

transferência para o Estado das linhas e instalações complementares ligadas à exploração do aproveitamento do Lindoso. No artigo 1.º desse diploma, reconhece-se o direito à indemnização.

O Decreto-Lei n.º 195/79, de 29 de Junho, veio, justamente, regular o pagamento dessas indemnizações, dispondo no seu artigo único:

Artigo único. O pagamento da indemnização devida pela transferência para o Estado das linhas e instalações complementares e pela revogação do título que autoriza a exploração e aproveitamento do Lindoso será efectivado por títulos de dívida pública, conforme preceitua a Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, representados na sua totalidade por títulos pertencentes à classe I definida no quadro mencionado no artigo 19.º da mesma lei.

6.2 — Como se vê, as normas acabadas de transcrever consagram regimes diferenciados (mais favoráveis do que o do comum dos investidores) para:

- a) As misericórdias e outras instituições privadas de solidariedade social, as fundações, as cooperativas e as congregações e associações religiosas, a quem se atribuirão sempre títulos da classe I (artigo 22.º, n.º 1, da Lei n.º 88/70) — regime que pode ser aplicado aos institutos públicos (n.º 2 do mesmo artigo 22.º);
- b) Para as pessoas singulares ou colectivas de nacionalidade estrangeira, a quem, em certos casos, poderão entregar-se títulos pertencentes a classe diferente da que lhes caberia em função do montante global a receber (artigo 39.º, n.º 1, da Lei n.º 80/77 e artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 31/80) — títulos que poderão ser cedidos pelo valor nominal a instituições de crédito do sector público (artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 31/80), como cedidos poderão ser os próprios direitos à indemnização, mesmo antes da atribuição das indemnizações provisórias (artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 31/80).

A este último propósito convém lembrar que os títulos de indemnização só são entregues após a fixação dos valores da indemnização (provisória ou definitiva), sendo apenas os títulos — e não o próprio direito de indemnização — que, *no regime geral*, são negociáveis e antecipadamente mobilizáveis nas condições atrás apontadas;

- c) Para o pagamento do direito à indemnização devida pela transferência para o Estado das linhas e instalações complementares e pela revogação do título que autoriza a exploração e aproveitamento do Lindoso, caso em que se entregarão títulos de dívida pública, todos eles da classe I (artigo único do Decreto-Lei n.º 195/79).

6.3 — Cabe, então, perguntar: terão estas diferenças fundamento material bastante ou violarão o artigo 13.º da Constituição?

Vejamos:

6.3.1 — Quanto às instituições referidas no artigo 22.º da Lei n.º 80/77, atendeu o legislador aos «fins prosseguidos por [tais] entidades» — esclarece o relatório do Decreto-Lei n.º 343/80. Não se tratou, pois, de uma opção arbitrária, mas de uma escolha fun-

damentada, de uma escolha a que presidiu uma motivação racional, ou seja, um fundamento material suficiente. E isto é quanto basta para a conformidade das normas com o princípio da igualdade: «a única condição prévia para a conformidade com o princípio da igualdade é que a desigualdade escolhida se apoie em considerações adequadas às coisas» — disse-se numa decisão do Tribunal Constitucional Federal Alemão (*apud* Almeno de Sá, *Administração do Estado, Administração Local e Princípio da Igualdade no Âmbito do Estatuto do Funcionário*, p. 73, nota 91).

Os «fins prosseguidos por [tais] entidades» são fins relevantes no nosso ordenamento jurídico.

Assim, a título de exemplo: o Estado estimula e aprova a criação e a actividade das cooperativas, concedendo-lhes, designadamente, benefícios fiscais e financeiros (cf. artigo 84.º, n.ºs 1 e 2, da Constituição); concede benefícios fiscais às misericórdias, associações beneficentes, associações humanitárias, creches, lactários, etc. (cf., a título de exemplo, a Lei n.º 2/78, de 17 de Janeiro, e o Decreto-Lei n.º 160-D/81, de 2 de Setembro), e também às instituições particulares de solidariedade social (Decreto-Lei n.º 9/85, de 9 de Janeiro). E, no tocante às congregações e associações religiosas, bastará recordar que, nos termos do artigo IV da Concordata, posta a vigorar «como direito interno português» pelo Decreto n.º 30 615, de 25 de Julho de 1940 (cf. artigo 61.º), quando, além dos fins religiosos, se propuserem fins de assistência e beneficência, nessa parte ficam «sujeitas ao regime instituído pelo direito português para estas associações ou corporações».

O regime de favor estabelecido não viola, assim, o princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º da Constituição.

6.3.2 — No tocante às indemnizações a pagar a estrangeiros (artigo 39.º da Lei n.º 80/77 e diplomas complementares), também o regime de favor instituído se apresenta com fundamento material bastante (v., contudo, José Simões Patrício, loc. cit., p. 327, que afirma ter como certo que se trata de um regime inconstitucional, mas sem fundamentar a afirmação).

De facto, o Estado — assegurada, naturalmente, a defesa da independência nacional e dos trabalhadores — está empenhado em investimentos estrangeiros que contribuam para o desenvolvimento do País (cf. artigo 86.º da Constituição). E, por isso, confere-lhe um estatuto especial (cf. Decreto-Lei n.º 197-D/86, de 18 de Julho), instituindo, designadamente, incentivos fiscais a esse investimento (cf. Decreto-Lei n.º 197-C/86, de 18 de Julho). Depois, os próprios estrangeiros gozam de um estatuto pessoal diferenciado [cf. artigos 14.º e seguintes do Código Civil e Decreto-Lei n.º 528/76, de 22 de Julho (regime jurídico da expulsão de estrangeiros)]. Finalmente, Portugal rege-se nas relações internacionais pelo princípio da solução pacífica dos conflitos internacionais (cf. artigo 7.º, n.º 1, da Constituição).

Quando tudo isto se tiver presente e se recordar que as nacionalizações de bens estrangeiros são sempre situações susceptíveis de gerar conflitos entre os Estados (cf. *supra* a posição da França, Inglaterra e Alemanha: II, 3.3), logo se compreenderá que havia todo um conjunto de razões, designadamente de natureza política e económica, a justificar o regime de favor instituído.

Foram, de certo, razões deste tipo que levaram o legislador a não nacionalizar os bancos estrangeiros, nem as agências de companhias de seguros estrangeiras com forte participação de capital estrangeiro, que operavam em Portugal, nem as acções pertencentes a estrangeiros em empresas que foram nacionalizadas (caso da COVINA e da SECIL).

Concluindo este ponto: também as normas ora em apreciação não violam o artigo 13.º da Constituição.

7 — Os artigos 16.º, 20.º e 21.º da Lei n.º 80/77 — o primeiro deles na redacção do Decreto-Lei n.º 343/80 — e o princípio da garantia do recurso contencioso [artigo 268.º, n.º 3, da Constituição (n.º 2 do artigo 269.º, na redacção de 1976)].

7.1 — Dispõe o artigo 16.º:

Art. 16.º — 1 — Sem prejuízo do recurso para outras instâncias competentes, a resolução de quaisquer litígios relativos à titularidade do direito à indemnização e à sua fixação, liquidação e efectivação poderá ser feita por comissões arbitrais.

2 — As comissões arbitrais serão constituídas a requerimento dos titulares de direito à indemnização, dirigido ao Ministro das Finanças e do Plano, de acordo com os seguintes princípios:

- a) Só pode haver uma comissão arbitral para os ex-sócios ou accionistas de uma mesma empresa nacionalizada;
- b) Só pode haver uma comissão arbitral para os comproprietários de um mesmo bem nacionalizado ou expropriado.

3 — Cada comissão arbitral será constituída por três membros, sendo um representante do Governo, outro da parte litigante e o terceiro, que presidirá, um árbitro escolhido por mútuo acordo entre os dois primeiros.

4 — O Governo designará o seu representante no prazo de 30 dias a contar da solicitação de constituição da comissão arbitral, devendo esta emitir a sua decisão no prazo máximo de 60 dias após a sua entrada em funcionamento.

5 — O Ministro das Finanças e do Plano fixará, por despacho, os emolumentos devidos ao árbitro presidente, os quais serão satisfeitos pelo litigante.

6 — As decisões das comissões arbitrais terão validade após homologação por despacho do Ministro das Finanças e do Plano publicado na 2.ª série do *Diário da República*.

7 — Dos despachos que recaiam sobre decisões das comissões arbitrais cabe recurso para o Supremo Tribunal Administrativo.

8 — Os requerimentos visando a criação de comissões arbitrais só terão efeito se forem enviados ao Ministro das Finanças e do Plano no prazo de 30 dias a contar da data do despacho ou acto que seja causa de litígio.

Reza assim o artigo 20.º:

Art. 20.º — 1 — Tendo em conta as possibilidades orçamentais, o Governo regulará, por decreto-lei, as condições e termos em que poderá fazer-se pagamento em dinheiro, no todo ou em parte, das indemnizações incluídas na classe I e das devidas

por frutos pendentes, nos termos do n.º 2 do artigo 1.º, de modo a proceder à respectiva inscrição no Orçamento para 1978 ou, caso não seja possível, aquando da sua revisão.

2 — Nos pagamentos em dinheiro até 50 000\$ previstos no número anterior será dada preferência aos titulares de direito à indemnização, que o requeiram ao Ministro das Finanças e cujo direito às indemnizações não exceda globalmente o limite superior da classe III.

Dispõe o artigo 21.º:

Art. 21.º Sendo os titulares do direito à indemnização pessoas singulares ou colectivas, aquele efectivar-se-á pela entrega de obrigações correspondentes às diversas classes por que se reparte o valor global da indemnização provisória ou definitiva, com excepção dos casos previstos no artigo 22.º

7.2 — Como se vê da leitura do artigo 16.º, os litígios relativos à titularidade do direito à indemnização, à sua fixação, liquidação e efectivação podem ser resolvidos por comissões arbitrais — uma por cada empresa ou por bem nacionalizado ou expropriado (n.ºs 1 e 2). As decisões proferidas por tais comissões carecem de homologação do Ministro das Finanças (n.º 6), havendo recurso para o Supremo Tribunal Administrativo dos despachos ministeriais que recaiam sobre elas (n.º 7).

As comissões arbitrais só intervirão se os titulares do direito à indemnização o requererem (artigo 16.º, n.º 2). Por isso, essa possibilidade de intervenção existe, como diz o n.º 1 do artigo 16.º, «sem prejuízo do recurso para outras instâncias competentes». Ou seja: a par do direito de recorrer aos tribunais, para a resolução das questões atinentes ao direito à indemnização de que aqui se trata, abre-se aos particulares a via (*facultativa*) de acesso a comissões arbitrais.

7.3 — Pretende-se que a disciplina legal acabada de descrever «compromete o êxito do recurso à via jurisdicional».

E isso seria assim porque as decisões das comissões arbitrais carecem de homologação ministerial. E, então, bastaria que o Ministro as não homologasse para que o recurso, a interpor do respectivo despacho, só pudesse visar a anulação deste «nos limitados termos em que o direito português prevê a fiscalização jurisdicional do exercício de poderes discricionários» (cf. parecer junto pela CIP).

Esta argumentação não procede, porém.

Vejamos:

O Ministro das Finanças só haverá de decidir-se pela não homologação da decisão de uma comissão arbitral quando esta não respeitar os critérios legais. E, ao fazê-lo, fundamentará a sua decisão, tal como quando o despacho for homologatório (cf. artigo 268.º, n.º 2, da Constituição e artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho).

A ser assim, como parece, não se vê como o recurso a interpor do despacho ministerial deva restringir-se à invocação de desvio de poder. Haja o Ministro homologado ou não a decisão da comissão arbitral, sempre o recurso haverá de poder fundamentar-se em outros vícios de que o acto administrativo acaso padeça.

É certo que, sendo o recurso em causa um recurso de mera legalidade, as possibilidades que o Supremo Tribunal Administrativo tem de avaliar a correcta ou incorrecta aplicação dos critérios legais de determinação dos valores das indemnizações — e, assim, de anular o despacho impugnado — são, naturalmente, mais limitadas do que se se tratasse de um recurso de plena jurisdição: só quando se prove a ilegalidade dos métodos adoptados ou dos critérios utilizados na avaliação é que a anulação é possível.

Nada disto, porém, afecta a *garantia do recurso contencioso*, consagrada no artigo 268.º, n.º 3, da Constituição, quando preceitua:

Artigo 268.º [...]

3 — É garantido aos interessados recurso contencioso, com fundamento em ilegalidade, contra quaisquer actos administrativos definitivos e executórios, independentemente da sua forma, bem como para obter o reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido.

Na verdade, como este Tribunal já decidiu por mais de uma vez, seguindo a jurisprudência da Comissão Constitucional, «a garantia de recurso contencioso tem por conteúdo a possibilidade de *acesso* aos tribunais para defesa dos direitos. O que se quer é «fazer valer de forma expressa para os actos administrativos definitivos e executórios [...] a doutrina geral consignada pela parte primeira do artigo 20.º, quando dispõe que ‘a todos é assegurado o acesso aos tribunais para defesa dos seus direitos [...]’. Garante-se aí aos interessados a possibilidade de impugnação dos actos administrativos viciados» (cf. Acórdão n.º 86/84, in *Diário da República*, 2.ª série, de 2 de Fevereiro de 1985, e no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 354, pp. 229 e segs.).

Ora, seja qual for o fundamento que, para impugnação do despacho ministerial, os particulares possam invocar, e bem assim as possibilidades de que disponha a jurisdição administrativa para sindicar o acto impugnado, uma coisa é certa: o acesso à via judicial para atacar um acto administrativo eventualmente viciado aí está. Mas, mais do que isso: os particulares podem, como já se mostrou, lançar mão da via judicial, não já para atacar o despacho do Ministro que homologou ou não a decisão da comissão arbitral, a que decidiram recorrer, mas sim para, nessa sede, serem decididas as questões suscitadas pela titularidade do direito à indemnização, pela sua fixação, liquidação e efectivação.

7.4 — Concluindo este ponto: o artigo 16.º da Lei n.º 80/77 (redacção do Decreto-Lei n.º 343/80) não viola, pois, a garantia de recurso contencioso, consagrada no n.º 3 do artigo 268.º da Constituição. Tal garantia também não é, seguramente, violada pelos artigos 20.º e 21.º da mesma lei, que, como se viu, tratam do modo de pagar as indemnizações.

III — Decisão

Nestes termos:

- a) Declara-se a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma do artigo 3.º, n.ºs 1, alíneas a) e b), e 2, da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, por violação do princípio da indemnização consagrado no artigo 82.º da Constituição;

- b) Não se declara a inconstitucionalidade das restantes normas que vêm impugnadas.

Lisboa, 9 de Fevereiro de 1988. — *Messias Bento* — *José Magalhães Godinho* — *Luis Nunes de Almeida* — *Mário de Brito* — *Antero Alves Monteiro Dinis* — *Martins da Fonseca* — *Raul Mateus* — *Vital Moreira* — *José Manuel Cardoso da Costa* (vencido em parte, conforme declaração anexa) — *Armando Manuel Marques Guedes*.

Declaração de voto

Pode dizer-se que a doutrina do presente acórdão, em matéria de direito à indemnização dos titulares de bens nacionalizados, se reconduz, no fundo, à ideia matriz de que a fixação das correspondentes indemnizações não tem de pautar-se pelos *mesmos* «critérios de justiça» a que há-de (constitucionalmente) obedecer a fixação das indemnizações em caso de expropriação por utilidade pública: não terão aí de ser tão estritos ou exigentes esses critérios, e poderão inclusivamente traduzir-se em, ou conduzir a, diferenciações no tratamento das várias situações a indemnizar.

Simplemente, mesmo partindo desta premissa, e sem a questionar, entendo que não podem ter-se por constitucionalmente irrepreensíveis e admissíveis todas as soluções legislativas que em matéria indemnizatória, e para além do disposto no artigo 3.º, n.º 1, alíneas a) e b), e n.º 2, da Lei n.º 80/77, vêm consagradas nos preceitos em apreço. Não estão, em meu modo de ver, nesse caso — e, por isso, votei igualmente a sua inconstitucionalidade:

A norma que manda atender a um período de *dez anos* no cálculo do valor de cotação ou do valor de rendibilidade das acções ou partes de capital nacionalizadas, a qual consta dos n.ºs 1 dos artigos 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 528/76 e, por remissão para estes, do artigo 14.º da Lei n.º 80/77, e à qual a Portaria n.º 786-A/77 veio dar execução, no tocante às acções cotadas;

E, sobretudo, o artigo 19.º, n.º 2, da Lei n.º 80/77, na parte em que remete para o quadro anexo a esse diploma.

Cingindo-me, *brevitatis causa*, ao essencial das razões deste meu entendimento, direi, quanto à primeira das normas mencionadas, que o dito período de dez anos se me afigura excessivo, para determinar um valor de rendibilidade que, em qualquer caso, haveria de ser o *actual* à data das nacionalizações, ou à data próxima desta susceptível de tomar-se como ponto de referência, e que era, evidentemente, a do fecho da Bolsa em 24 de Abril de 1974 (como o impõe o «princípio» mesmo da indemnização). Decerto que tal valor haveria sempre de apurar-se com base em dados do passado; e poderá inclusivamente aceitar-se que o legislador, atentas circunstâncias várias, não haja considerado razoável que devesse operar-se com um período muito curto. Ainda assim, julgo que não seria necessário ir tão longe, e fazer entrar na avaliação das acções ou partes de capital elementos que provavelmente já pouco ou nada terão a ver com a respectiva rendibilidade àquela data, e cuja consideração não deixa, para mais, de ser «falseada» pelas taxas já significativas de inflação da parte final do período.

Todavia, mais claramente inconstitucional, do meu ponto de vista, é o resultado a que conduz o sistema de pagamento das indemnizações, previsto no artigo 19.º da Lei n.º 80/77. É que, mesmo admitindo (dentro da ideia matriz do acórdão) que ao legislador era lícito estabelecer condições de pagamento diferenciadas, em função dos montantes a indemnizar, traduzidas em diferentes classes de títulos de indemnização, com taxas de juros decrescentes e prazos de diferimento e amortização progressivamente mais longos (artigo 8.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 528/76 e, particularmente, artigo 19.º, n.º 1, da Lei n.º 80/77), tal haveria de ter sempre como limite que o valor da indemnização não viesse, por aí, a depreciar-se em termos desrazoáveis ou desproporcionados: de outro modo, pôr-se-ia em causa o próprio «princípio» da indemnização (estabelecendo-se também, por via de consequência, «excessivas» desigualdades de tratamento). Ora, quanto

a mim, é isso o que visível ou manifestamente acontece com o escalonamento dos títulos de indemnização operado pelo quadro anexo à Lei n.º 80/77, a que se reporta o n.º 2 do seu artigo 19.º

A análise desse quadro logo o permite concluir, pelo que dispensáveis serão aqui outras considerações. Em todo o caso, não deixará de acrescentar-se que o efeito referido é agravado pelo facto de o legislador haver estabelecido taxas de juro fixas (que por isso não acompanharam, e continuarão a não acompanhar, a evolução das taxas de juro correntes do mercado financeiro) e, por outro lado, nem é compensado, de modo algum, pela possibilidade de os titulares do direito à indemnização transaccionarem os títulos (já que o respectivo valor de transacção será o seu valor depreciado), nem parece que o seja (ou tenha sido) suficientemente pelas diferentes possibilidades de «mobilização» daqueles.

José Manuel Cardoso da Costa.



DIÁRIO DA REPÚBLICA

Depósito legal n.º 8814/85

ISSN 0870-9963

IMPRESA NACIONAL-CASA DA MOEDA, E. P.

AVISO

Por ordem superior e para constar, comunica-se que não serão aceites quaisquer originais destinados ao *Diário da República* desde que não tragam aposta a competente ordem de publicação, assinada e autenticada com selo branco.



PORTE
PAGO

1 — Preço de página para venda avulso, 4\$50; preço por linha de anúncio, 93\$.

2 — Para os novos assinantes do *Diário da Assembleia da República*, o período da assinatura será compreendido de Janeiro a Dezembro de cada ano. Os números publicados em Novembro e Dezembro do ano anterior que completam a legislatura serão adquiridos ao preço de capa.

3 — Os prazos de reclamação de faltas do *Diário da República* para o continente e regiões autónomas e estrangeiro são, respectivamente, de 30 e 90 dias à data da sua publicação.

PREÇO DESTA NÚMERO 144\$00