



PARTE D

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 475/2007

Processo n.º 475/2007

Acordam na 2.ª Secção do Tribunal Constitucional:

Relatório. — No Tribunal Judicial do Cartaxo correu termos um processo de expropriação movido pela Brisa — Auto-Estradas de Portugal, S. A., contra Helena Isabel de Vasconcelos e Sousa de Mendonça Ervideira e marido, José Afonso de Sousa Carvalho Ervideira, Francisco Manuel Vasconcelos e Sousa de Mendonça e Manuel José Vasconcelos e Sousa de Mendonça e ainda contra o Fundo de Fomento Florestal, este na qualidade de credor hipotecário, com vista à expropriação e determinação da indemnização devida pela expropriação de duas parcelas de terreno com as áreas de 16 092 m² e 26 136 m², cada uma delas, por sua vez, constituída por várias fracções, a destacar do prédio rústico denominado «Paul da Ota e Vale Mouro», com a área total de 1082 ha e 6600 m², antes descrito na Conservatória do Registo Predial da Azambuja sob o n.º 25 619, a fl. 198 do livro B-65 (Alenquer), e actualmente descrito sob o n.º 01894/230296 da Azambuja e sob o n.º 00271/0902967 de Vila Nova da Rainha e inscrito na matriz rústica da freguesia da Azambuja sob o artigo 1.º, secções I a III, e na matriz rústica da freguesia de Vila Nova da Rainha sob o artigo 1.º, secções A a A5, sendo que a primeira das parcelas seria a destacar da parte sita na freguesia da Azambuja e a segunda da sita na freguesia de Vila Nova da Rainha.

Segundo a declaração de utilidade pública, tais parcelas eram necessárias à construção de terceiras vias (alargamento) do sublanço Carregado-Aveiras de Cima da Auto-Estrada do Norte.

Nesse processo foi proferida sentença em 31 de Maio de 2001, fixando a indemnização devida pela expropriante aos expropriados em 8 202 114\$, ou seja, em € 40 911,97.

Os expropriados recorreram desta decisão e o Tribunal da Relação de Évora, no Acórdão de 6 de Outubro de 2003, deliberou anular a avaliação pericial e a sentença recorrida e ordenar nova avaliação.

Repetida a peritagem, foi proferida nova sentença, fixando a indemnização devida em € 52 313,45 — sem qualquer actualização por reportar os valores à data da avaliação —, assim constituída:

€ 40 652 de capitalização do rendimento fundiário médio anual;
 € 1 401,53 de potencial idade edificativa;
 € 259,92 de desvalorização de parte sobrate temporariamente utilizada.

Contra tal sentença recorreram os expropriados, a título principal, e a expropriante, a título subordinado, tendo o Tribunal da Relação de Évora proferido novo acórdão em 12 de Outubro de 2006 que julgou parcialmente procedente a apelação principal dos expropriados, reportando o cálculo da indemnização à data da publicação da DUP e actualizando-o depois de deduzida a importância entretanto entregue aos expropriados, e julgou procedente a apelação subordinada da expropriante, desconsiderando factores de edificabilidade na determinação do montante indemnizatório do solo classificado como apto para outros fins, fixando a indemnização devida aos expropriados em € 40 911,92, sem prejuízo da dedução e actualização acima referidas.

Desta sentença recorreram os expropriados para o Tribunal Constitucional, nos termos do artigo 70.º, n.º 1, alínea b), da LTC, com fundamento na inconstitucionalidade do artigo 24.º, n.º 5, do CE, na interpretação que lhe foi dada pelo aresto recorrido, por violação dos artigos 13.º e 62.º da CRP.

Convidados a enunciarem a interpretação normativa cuja inconstitucionalidade pretendiam ver apreciada, os recorrentes apresentaram requerimento de correcção, com o seguinte teor:

«Conforme resulta do requerimento de interposição de recurso apresentado em 26 de Outubro de 2006, o presente recurso tem por objecto a questão de inconstitucionalidade do artigo 24.º, n.º 5, do Código das Expropriações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 438/91, de 9 de Novembro (CE 91):

Através do presente recurso pretende-se questionar a dimensão normativa do referido preceito legal, no sentido em que este foi interpretado e aplicado no douto acórdão do Tribunal da Relação de Évora, considerando-se excluídas da classificação de ‘solo apto para a construção’ as parcelas expropriadas, destinadas à construção de uma auto-estrada e nas proximidades de uma estação de serviço,

máxime face ao disposto no artigo 24.º, n.º 2, do CE 91, por se ter entendido que ‘a mera confinância com a auto-estrada (e eventualmente áreas de serviço desta), não é, só por si e sem mais, susceptível de determinar a conversão de tal terreno em solo edificável, a mera construção e existência da área de serviço, adstrita ao serviço dos utentes da auto-estrada, não permite atestar aí qualquer potencialidade edificativa relevante’.

Creemos que os referidos *sentido e dimensão normativa* não podem ser adoptados, por serem incompatíveis com as normas e princípios constitucionais consagrados no artigo 62.º da CRP [v. artigo 70.º, n.º 1, alínea b), da LTC].

Com efeito, o disposto no artigo 24.º, n.º 5, do CE 91 não pode implicar que a circunstância de parte das parcelas expropriadas se destinar a uma auto-estrada afaste a sua avaliação como *solo apto para construção* ou pelo menos as potencialidades edificativas inerentes aos fins a que se destina, impondo-se assim a sua *classificação e avaliação como solo apto para a construção* (v. artigo 62.º da CRP).»

Concluíram, do seguinte modo, as suas alegações:

«1.º A CRP apenas permite a expropriação mediante o pagamento de justa indemnização, a qual deve ser fixada com base no valor real e corrente dos bens expropriados, o que leva necessariamente à consideração do *ius aedificandi* como um dos factores de fixação valorativa (v. artigo 62.º da CRP; cf. artigo 22.º do CE 91 e artigo 23.º do CE 99);

2.º Nos termos do n.º 2 do artigo 24.º do CE 91, considerava-se solo apto para a construção, além do mais:

O que dispõe de acesso rodoviário e de rede de abastecimento de água, de energia eléctrica e de saneamento, com características adequadas para servir as edificações nele existentes ou a construir [v. artigo 24.º, n.º 2, alínea a)];

O que apenas dispõe de parte das infra-estruturas referidas na alínea anterior, mas se integra em núcleo urbano existente (v. artigo 24.º, n.º 2, alínea b)] — cf. texto n.º 2;

3.º A classificação do solo como apto para a construção não depende da existência de todas as infra-estruturas referidas na alínea a) do n.º 2 do artigo 24.º do CE 91 — acesso rodoviário, rede de abastecimento de água, de energia eléctrica e de saneamento (v. Acórdão da Relação do Porto de 20 de Novembro de 1997, *Colectânea de Jurisprudência*, 1997, v. p. 199; cf., do signatário, *Expropriações por Utilidade Pública*, pp. 187);

4.º O sentido normativo fixado pelo Acórdão do Tribunal da Relação de Évora de 20 de Dezembro de 2006, relativamente à disposição contida no artigo 24.º, n.º 5, do CE 91, é claramente inconstitucional, pois implica a desconsideração das efectivas capacidades edificativas de bens sujeitos a expropriação, face a normas regulamentares preparatórias e pré-ordenadas à própria expropriação, em clara violação dos princípios da igualdade e da justa indemnização constitucionalmente consagrados (v. artigos 13.º e 62.º da CRP);

5.º Como se reconheceu expressamente no douto acórdão recorrido, nas proximidades das parcelas expropriadas foram construídas, em ambos os sentidos da auto-estrada, as instalações da área de serviço de Aveiras de Cima, situando-se entre 500 m a 3 km de distância de Aveiras de Cima, pelo que as suas potencialidades edificativas ‘configuram-se bem definidas e próximas’ (v. Acórdãos da Relação do Porto de 31 de Janeiro de 1991, *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 403, p. 483, e da Relação de Évora de 18 de Outubro de 1990, *Colectânea de Jurisprudência*, 1990, iv, p. 292), não podendo deixar de ser consideradas *in casu* (v. artigos 13.º e 62.º da CRP);

6.º A consideração das capacidades edificativas do imóvel expropriado sempre resultaria do disposto no artigo 26.º, n.º 12, do CE 99, bem como do princípio constitucional da igualdade (v. artigo 13.º da CRP).»

A entidade expropriante apresentou as seguintes conclusões nas suas contra-alegações:

«a) São as parcelas expropriadas — constituídas por 31 pequenas fracções que se estendem ao longo da Auto-Estrada do Norte (sublanço Carregado-Aveiras de Cima) — a destacar de um prédio rústico, com a área de 10 836 400 m², denominado ‘Paul da Ota’ e ‘Vale de Mouros’, sito nas freguesias de Vila Nova da Rainha e Azambuja;

b) Estavam incultas à data da DUP e apenas ocupadas por vegetação espontânea, apresentando os solos aptidão para as culturas arvenses de sequeiro;

c) Não são dotadas de quaisquer infra-estruturas urbanísticas, nelas não existem benfeitorias — muito embora nas suas proximidades existam as instalações da área de serviço de Aveiras de Cima em ambos os sentidos da auto-estrada e algumas construções dispersas servidas por rede pública de electricidade para habitação e apoio à actividade agrícola e pecuária — e o prédio de que foram desanexadas tinha acesso por caminho público e também acesso rodoviário através do CM 1158;

d) O aglomerado urbano mais próximo é a freguesia de Aveiras de Cima, situado entre 500 m a 3 km de distância, distando a área expropriada cerca de 2 km do núcleo habitacional de Casais dos Britos;

e) A sua classificação no PDM da Azambuja é de ‘espaço-canal’, sendo os terrenos vizinhos, maioritariamente, classificados como ‘espaços florestais’ e, com menor representatividade, como ‘espaços agrícolas não integrados na RAN’;

f) Perante esta matéria factual, o douto acórdão, ora impugnado, considerou que o terreno das parcelas expropriadas, face ao n.º 2 do artigo 24.º do CE (1991) — aplicável ao caso — não reunia condições para poder ser classificado como terreno apto para construção;

g) O douto acórdão fez uma correcta aplicação do direito aos factos e a decisão nele proferida não merece qualquer censura, nem a título de ilegalidade, nem a título de inconstitucionalidade das normas aplicadas;

h) Não foi aplicado, ao caso concreto, o n.º 5 do artigo 24.º do CE (1991), nem este tinha aqui qualquer aplicação;

i) A arguida inconstitucionalidade do n.º 5 do artigo 24.º do CE (1991) não tem assim qualquer fundamento.»

Fundamentação. — 1 — Do objecto do recurso. — Com o presente recurso os expropriados pretendem ver apreciada a constitucionalidade da interpretação normativa, com base na qual o acórdão recorrido classificou as parcelas expropriadas como «aptas para outros fins», de modo a fixar o respectivo montante indemnizatório pela expropriação.

Foi a seguinte a fundamentação aduzida nesse acórdão para efectuar tal classificação:

«A sentença recorrida classificou o solo das parcelas expropriadas como solo para outros fins, classificação esta que os expropriados, todavia, não aceitam, reclamando antes a de solo para construção.

É sabido que a aptidão edificativa é o factor que intervém decisivamente na valorização do terreno.»

Vejamos, pois, se as parcelas expropriadas podem ser classificadas como solo para construção como defendem os expropriados.

Do artigo 24.º do CE (1991) — diploma aplicável tendo em atenção a data da declaração de utilidade pública — decorre que o solo para construção se delimita por exclusão, sendo tal apenas o que satisfizer os requisitos enunciados nas várias alíneas do n.º 2 e no n.º 3.

Todo o mais é apto para outros fins (n.º 4).

Elementar confronto da matéria de facto com estes preceitos força a conclusão da justeza da classificação do solo para outros fins.

Com efeito, as parcelas não dispõem de infra-estruturas urbanísticas — muito embora nas suas proximidades existam as instalações da área de serviço de Aveiras de Cima em ambos os sentidos da auto-estrada e algumas construções dispersas servidas por rede pública de electricidade para habitação e apoio à actividade agrícola e pecuária e o prédio de que foram desanexadas tinha acesso por caminho público e também acesso rodoviário através do CM 1158.

As áreas de serviço da AE são zonas confinantes e marginais das auto-estradas destinadas a apoio dos seus utentes, designadamente postos de abastecimento de combustíveis, restaurantes e motéis (base XIV, n.º 1, anexa ao Decreto n.º 467/72, de 22 de Novembro, base XXIV, n.º 1, anexa ao Decreto-Lei n.º 315/91, de 20 de Agosto, e base XXXIV, n.º 1, anexa ao Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de Outubro).

Como tal, os equipamentos básicos e infra-estruturas de higiene, salubridade, saneamento, água e electricidade de que beneficiem não projectam qualquer aptidão edificativa para os terrenos envolventes e confinantes, aliás até impedidos de acesso à auto-estrada; se estes deles não beneficiavam antes, logo, se antes não tinham vocação edificativa por falta dessas infra-estruturas urbanísticas, não parece que a passem a ter apenas pela mera construção, seja da auto-estrada, seja da área de serviço.

Por conseguinte, não sendo o solo das parcelas dotado da totalidade das infra-estruturas urbanísticas indicadas na alínea a) do n.º 2 do artigo 24.º, não pode ser considerado apto para construção.

Mas os expropriados sustentam que do artigo 25.º, n.º 2, do CE decorre a inexistência legal da totalidade dessas infra-estruturas para a classificação do solo como apto para construção.

Segundo tal preceito (artigo 25.º, n.º 2, da CE), num aproveitamento economicamente normal, o valor do solo apto para construção deverá corresponder a 10% do valor da construção, no caso de dispor apenas de acesso rodoviário, sem pavimento em calçada, betuminoso ou equivalente.

E concluem que o solo pode ser apto para construção mesmo que disponha apenas de acesso rodoviário.

Antes de mais, o problema que o artigo 25.º citado pretende resolver (determinação do valor do solo para construção) é posterior ao que ora nos ocupa; com efeito, a determinação daquele valor pressupõe a prévia classificação do solo e é esta a questão com que nos debatemos.

Por outro lado, o terreno para construção a que se refere o n.º 2 do artigo 25.º (e que pode ser dotado apenas de acesso rodoviário, sem pavimento em calçada, betuminoso ou equivalente) pode ser qualquer dos solos previstos nas alíneas b), c) e d) do n.º 2 do artigo 24.º, a saber: o que pertence a núcleo urbano não equipado com todas as infra-estruturas referidas na alínea a), mas que se encontra consolidado por as edificações ocuparem dois terços da área apta para o efeito [alínea b)], o que esteja destinado, de acordo com plano municipal de ordenamento do território plenamente eficaz a adquirir as características da alínea a) [alínea c)] e o que, não estando abrangido pelo disposto nas alíneas anteriores, possua alvará de loteamento ou licença de construção em vigor no momento da DUP [alínea d)].

Quer dizer: o terreno apto para construção referido no n.º 2 do artigo 25.º é o que o é só em virtude de qualquer das alíneas b), c) e d) do n.º 2 do artigo 24.º CE.

Um outro argumento invocado pelos expropriados a favor da sua pretensão é a não correspondência entre os fins da expropriação e o uso e finalidades rústicas que vinham sendo aplicados ao solo das parcelas expropriadas e a inconstitucionalidade do n.º 5 do artigo 24.º CE já deliberada pelo Tribunal Constitucional (Acórdão n.º 267/97, de 19 de Março) quando interpretado no sentido de excluir da classificação de solo apto para a construção os solos integrados na RAN expropriados justamente com a finalidade de neles se edificar para fins diferente de utilidade pública agrícola na medida em que imporia um sacrifício desproporcionado (acrescido) aos particulares.

O princípio normativo que os expropriados pretendem extrair é o seguinte: se o fim da expropriação é diverso do que justifica a proibição de construir e implica mesmo a construção, o solo deveria ser classificado como apto para construção.

Ao desprezar a afectação rural do prédio para a construção de equipamentos e empreendimentos a ela estranhos (*in casu*, com a consequente dotação das infra-estruturas urbanísticas indicadas na alínea a) do n.º 2 do artigo 24.º do CE), é o próprio Estado que, por via da DIJP, altera o destino da área expropriada, conferindo-lhe potencialidades edificativas que antes não tinha.

O argumento continua a não proceder.

Desde logo porque a interpretação restritiva da inconstitucionalidade não se enquadra na situação em apreço, já que não se está perante parcelas de terreno incluídas na RAN mas sim na zona adjacente à auto-estrada e destinadas à protecção e alargamento desta bem como em áreas agro-florestais.

O n.º 5 do artigo 24.º do CE prescrevia a equiparação a solo para outros fins do solo que, por lei o regulamento, não pudesse ser utilizado na construção.

No caso em apreço e segundo o Regulamento do Plano Director Municipal da Azambuja, ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 14/95 e publicado no *Diário da República*, 1.ª série-B, n.º 40, de 16 de Fevereiro de 1995, em vigor à data da DUP, a área expropriada é classificada como ‘espaço-canal’, estando sujeita, antes da construção da auto-estrada, aos condicionamentos decorrentes da protecção de infra-estruturas e equipamentos públicos, não sendo possível a construção e, depois da construção da auto-estrada, continuou sujeita à servidão *non aedificandi* resultante dessa construção.

Por sua vez, e ainda de acordo com esse Regulamento, os terrenos vizinhos da área expropriada e situados fora do referido espaço-canal, são classificados maioritariamente como ‘espaços florestais’ e os remanescentes como ‘espaços agrícolas não integrados na RAN’, com finalidade de preservação do meio ambiente, do equilíbrio biofísico e da exploração florestal, agrícola e pecuária, podendo ser autorizada, e só nos terrenos inseridos em zona florestal e sobre os quais não impendam servidões e restrições de utilidade pública, a construção de habitação própria, com a área de 300 m² em prédios com área igual ou superior a 10 ha/100 000 m², o que corresponde a um índice de utilização bruto máximo de 0,3%, em caso de ser possível o emparcelamento em unidades de 10 ha.

Por conseguinte, e não obstante esta possibilidade de autorização condicionada de edificabilidade, o solo expropriado não podia ser utilizado na construção, quer por força da lei (artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 13/94, de 15 de Janeiro, e base xxviii anexa ao Decreto n.º 467/72 e base xxxviii, n.º 1, anexa ao Decreto n.º 315/91), quer por força do regulamento constituído pelo PDM da Azambuja.

Da situação e localização das áreas expropriadas nas imediações de auto-estrada (e de área de serviço nela existente), das suas características agro-florestais como tal acolhidas pelo PDM decorrem, pois, proibições, limitações, restrições e condicionamentos de utilização do solo que inviabilizam a sua aptidão edificativa e consequente classificação como apto para construção.

Apesar de, em princípio, todo o solo ter abstractamente potencialidade edificativa, como já se disse, nem a construção da auto-estrada nem a da áreas de serviço destinada a servir os respectivos utentes projectam qualquer aptidão edificativa concreta e juridicamente relevante aos terrenos envolventes e confinantes; logo, sob pena de *ad absurdum* ter de se concluir que a mera construção da auto-estrada só por si converte o terreno ao longo do seu traçado em solo apto para construção, continuará tal terreno privado de capacidade edificativa, se antes da mesma não gozava e se, entretanto, a não adquiriu por outras razões.

Portanto, se a mera confinância com a auto-estrada (e eventualmente áreas de serviço desta) não é, só por si e sem mais, susceptível de determinar a conversão de tal terreno em solo edificável, a mera construção e existência da área de serviço, adstrita ao serviço dos utentes da auto-estrada, não permite atestar aí qualquer potencialidade edificativa relevante.

Aliás, a inconstitucionalidade invocada pelos expropriados foi decretada num caso concreto que nenhuma semelhança tinha com o presente, pois se tratava da expropriação de solo integrado na RAN com a finalidade de construção de um quartel de bombeiros (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 267/97, *Diário da República*, n.º 117 de 21 de Maio de 1997), sendo certo que, posteriormente, a mesma norma não foi declarada inconstitucional num caso em que a finalidade da expropriação de solo também integrado na RAN era, à semelhança do nosso caso, a implantação de vias de comunicação (cf. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 20/2000, *Diário da República*, n.º 99, de 28 de Abril de 2000).

Em suma:

O solo expropriado foi correctamente qualificado como solo para outros fins, por força dos n.ºs 4 e 5 do artigo 24.º do CE de 1991, por se não enquadrar em qualquer das hipóteses previstas nas alíneas a) a d) do n.º 2 do referido artigo 24.º

Nesta parte, pois, nenhuma censura merecem, quer o parecer unânime dos peritos, quer a douta sentença recorrida que nele se fundou.»

Da leitura deste excerto resulta que o acórdão recorrido recusou classificar as parcelas expropriadas como «aptas para construção», para efeitos de fixação da indemnização pela expropriação, com os seguintes fundamentos:

1.º Tais parcelas não integravam a situação prevista na alínea a), do n.º 2 do artigo 24.º do CE de 1991, porque das infra-estruturas ali exigidas apenas se provou possuírem acesso rodoviário;

2.º O facto de a finalidade da expropriação ser o alargamento duma auto-estrada, não determina que as parcelas expropriadas devam ser classificadas como aptas para a construção;

3.º A existência de auto-estrada e de áreas de serviço destinadas a servir os respectivos utentes não projectam qualquer aptidão edificativa concreta e juridicamente relevante aos terrenos envolventes e confinantes;

4.º Da lei (artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 13/94, de 15 de Janeiro, base xxviii anexa ao Decreto n.º 467/72 e base xxxviii, n.º 1, anexa ao Decreto n.º 315/91), e do regulamento constituído pelo PDM de Azambuja decorrem proibições, limitações, restrições e condicionamentos de utilização do solo das referidas parcelas que inviabilizam a sua classificação como aptas para construção, nos termos do artigo 24.º, n.º 5, do CE de 1991.

Os expropriados apenas questionam a constitucionalidade dos dois últimos fundamentos, discutindo apenas o primeiro fundamento no âmbito infraconstitucional, o que escapa à competência deste Tribunal.

No seu requerimento de correcção ao de interposição de recurso e nas suas alegações, os expropriados misturam, de forma pouco clara, os dois fundamentos impugnados na mesma enunciação da interpretação normativa recorrida, imputando-a ao n.º 5 do artigo 24.º do CE de 1991, mas fazendo também referência ao n.º 2 do mesmo dispositivo, relativamente à matéria do terceiro fundamento acima indicado.

Importa, pois, delimitar o objecto do recurso, interpretando o referido requerimento e respectivas alegações dos expropriados.

Tendo em consideração o acima exposto, são as seguintes as interpretações normativas contidas na decisão recorrida, cuja constitucionalidade importa verificar:

O n.º 2, do artigo 24.º do CE de 1991, quando interpretado no sentido de que a existência de auto-estrada e de áreas de serviço destinadas a servir os respectivos utentes não projectam qualquer aptidão edificativa concreta e juridicamente relevante aos terrenos envolventes e confinantes;

O n.º 5 do artigo 24.º do CE de 1991, quando interpretado no sentido de que da lei (artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 13/94, de 15 de Janeiro, base xxviii anexa ao Decreto n.º 467/72 e base xxxviii, n.º 1, anexa ao Decreto n.º 315/91), e do regulamento constituído pelo PDM de Azambuja, decorrem proibições, limitações, restrições e condicionamentos de utilização do solo das parcelas expropriadas, que inviabilizam a sua classificação como aptas para construção.

2 — Da inconstitucionalidade da interpretação normativa do n.º 2 do artigo 24.º do CE de 1991. — A constitucionalidade dos critérios utilizados para determinar o *quantum* indemnizatório por expropriação por utilidade pública de bens imóveis está relacionada com o sentido e alcance do conceito de «justa indemnização», constante do artigo 62.º, n.º 2, da CRP.

Apesar de a Constituição ter remetido para o legislador ordinário a fixação dos critérios conducentes à fixação da indemnização por expropriação, ao exigir que esta seja «justa», impõe a observância dos seus princípios materiais (igualdade, proporcionalidade), assim como do direito geral à reparação dos danos, como corolário do Estado de direito democrático (artigo 2.º da CRP).

Em termos gerais e utilizando definição comum à jurisprudência deste Tribunal, poder-se-á dizer que a «justa indemnização» há-de considerar, como ponto de referência, o valor adequado que permita ressarcir o expropriado da perda do bem que lhe pertencia, com respeito pelo princípio da equivalência de valores. O valor pecuniário arbitrado, a título de indemnização, deve ter como referência o valor real do bem expropriado.

Ora, para a fixação deste valor, relativamente à expropriação de terrenos, não pode ignorar-se o aproveitamento dos mesmos, em função da utilização que neles pode ser desenvolvida.

Um dos aproveitamentos de maior valorização dos solos é o da construção de edifícios, pelo que a potencialidade edificativa de um terreno expropriado é um elemento de imprescindível ponderação na fixação da respectiva indemnização.

Mas, como tem afirmado repetidamente a doutrina e a jurisprudência constitucional, esta potencialidade só pode ser considerada quando o terreno em causa tenha «uma muito próxima ou efectiva capacidade edificativa», não bastando uma simples possibilidade abstracta, sem quaisquer elementos seguros de real concretização. Não é suficiente que seja fisicamente possível a construção de edifícios no terreno expropriado, para que este seja valorizado como tendo potencialidade edificativa, sendo necessário que, devido à verificação de elementos objectivos, como a existência de infra-estruturas, a sua localização, ou a sua destinação por plano ou autorização pública, se possa concluir, com alguma segurança, que aquele terreno tinha como utilização provável a construção de edifícios.

O CE de 1991, aplicado ao presente caso, dispunha o seguinte no seu artigo 24.º, n.º 2:

«Considera-se solo apto para a construção:

- a) O que dispõe de acesso rodoviário e de rede de abastecimento de água, de energia eléctrica e de saneamento, com características adequadas para servir as edificações nele existentes ou a construir;
- b) O que pertença a núcleo urbano não equipado com todas as infra-estruturas referidas na alínea anterior, mas que se encontre consolidado por as edificações ocuparem dois terços da área apta para o efeito;
- c) O que esteja destinado, de acordo com plano municipal de ordenamento do território plenamente eficaz, a adquirir as características descritas na alínea a);
- d) O que, não estando abrangido pelo disposto nas alíneas anteriores, possua, todavia, alvará de loteamento ou licença de construção em vigor no momento da declaração de utilidade pública.»

Relativamente à situação das parcelas expropriadas aqui em análise provou-se o seguinte:

- «a) Os terrenos desenvolvem-se ao longo da auto-estrada do norte, entre os quilómetros 35 e 40, com a qual confinam, e, como tal, a área expropriada não pode ser utilizada na construção, inserindo-se numa extensa área de várias centenas de hectares de mancha florestal e com alguns terrenos agrícolas, não se integrando em qualquer aglomerado urbano e aproximando-se da zona urbana apenas nas imediações da localidade de Aveiras de Cima;

b) Os solos apresentam, na sua maioria, aptidão cultural muito limitada, sendo alguns dotados de aptidão cultural para culturas arvenses de sequeiro e aptidão para cultura florestal, designadamente de eucaliptos;

c) A ocupação cultural dos solos, na sua maioria, é inexistente, pois encontram-se inultos e cobertos de vegetação espontânea ou de restolho de cultura arvense de sequeiro, existindo 21 pinheiros e 4 azinheiras na subparcela n.º 21.4, 4 pinheiros na subparcela n.º 21.8, 1 sobreiro e 5 eucaliptos na subparcela n.º 21.10, 1 pinheiro pequeno na subparcela n.º 21.13, 30 eucaliptos na subparcela n.º 21.15, 37 eucaliptos na subparcela n.º 22.1, 20 eucaliptos na subparcela n.º 22.2, 13 sobreiros e 2 choupos na subparcela n.º 22.4, 2 pinheiros na subparcela n.º 22.10 e na subparcela n.º 22.14 e 10 pinheiros na subparcela n.º 22.13;

d) As parcelas não são dotadas de quaisquer infra-estruturas urbanísticas, nem nelas existem benfeitorias ou construções, localizando-se a subparcela 21.3 sobre um caminho de terra, dispondo as subparcelas n.ºs 21.9, 21.10, 21.13, 21.14, 21.15, 22.1 apenas de um caminho de terra batida, a subparcela n.º 22.1 de um caminho de terra batida que a atravessa e de um caminho municipal que a margina, as subparcelas n.ºs 22.4, 22.7, 22.8, 22.13, 22.16 e 22.17 de um caminho que as margina a nascente e a subparcela n.º 22.12 de um caminho que a margina a poente;

e) O prédio de onde foram desanexadas as parcelas expropriadas tinha acesso por caminho público antes da construção da auto-estrada, e depois foram implantados dois caminhos paralelos à auto-estrada e outros dois que, passando por debaixo dela, asseguram a comunicação entre as partes sobrantes do prédio, existindo ainda acesso rodoviário através do CM n.º 1158;

f) Na proximidade imediata das parcelas não existem construções para além das instalações da área de serviço da auto-estrada da GALP de Aveiras, implantada em ambos os sentidos dela, enquanto na zona envolvente mais ampla existem algumas construções dispersas, servidas por rede pública de distribuição de electricidade, para habitação familiar ou para apoio à actividade agrícola e pecuária;

g) O parque industrial de Azambuja dista cerca de 6 km a 7 km da área expropriada, sendo ocupado por unidades na sua maior parte afectas aos sectores de transportes, serviços e agro-alimentar;

h) A auto-estrada passa a cerca de 3 km da Base Aérea da Ota e do parque logístico de combustíveis de Aveiras;

i) As unidades industriais e armazéns pertencentes, designadamente, a SIVA — Sociedade de Importação de Veículos Automóveis, L.ª, AZAI, L.ª, Opel Portugal — Comércio e Indústria de Veículos Automóveis, S. A., Ford Lusitânia, S. A., JULAR, L.ª, RICEL, L.ª, ESPEQUIMICA, L.ª, AITEMA — Operador Logístico, Grupo Jerónimo Martins, Auchun, MODIS — Distribuição, Grupo Modelo/Continente, Grupo Luís Simões, UFAC, L.ª, SUGAL, L.ª, FERTEJO, L.ª, e ÉSAF, situam-se a cerca de 6 km a 7 km da área expropriada, tratando-se na sua maioria de edifício do tipo nave industrial, de grandes dimensões, com logradouros pavimentados para circulação e acesso de veículos ou parque de estacionamento dos mesmos;

j) O aglomerado urbano mais próximo da área expropriada é a freguesia de Aveiras de Cima, situada entre 500 m a 3 km de distância, distando a área expropriada cerca de 2 km do núcleo habitacional de Casais dos Britos.»

O acórdão recorrido considerou que a existência de auto-estrada e de áreas de serviço destinada a servir os respectivos utentes, em terrenos confinantes com as parcelas expropriadas, não projectam nestas qualquer aptidão edificativa concreta e juridicamente relevante. Os recorrentes entendem que esta interpretação viola os parâmetros constitucionais do direito à justa indemnização e do princípio da igualdade, porquanto não valoriza terrenos naquelas condições como dispondo de aptidão edificativa.

A localização de um terreno pode ser decisiva, no sentido de lhe ser reconhecida efectiva aptidão edificativa, quando dela resulta uma forte probabilidade do mesmo ser destinado à edificação no imediato ou em tempo muito próximo.

Se a proximidade de uma via pública, por garantir um acesso fácil, é um elemento que favorece a construção de edifícios nos terrenos confinantes, isso já não sucede quando essa via é uma auto-estrada, dado que esta, pelo facto de ter acessos condicionados, não permite o trânsito directo para os terrenos confinantes.

E o facto desses terrenos também confinarem com uma área de serviço construída para servir os utentes da auto-estrada também não lhes confere qualquer aptidão edificativa, dado que as construções existentes naquela área se destinam apenas àquela finalidade, não tendo acesso directo aos terrenos confinantes, nem tendo a capacidade de fomentar a expansão de mais construções. A zona edificada é, pela sua situação e finalidade, isolada, não transmitindo aptidão edificativa aos terrenos confinantes.

Por isso se conclui que a interpretação efectuada pelo acórdão recorrido em não considerar como dispondo de aptidão edificativa

os terrenos confinantes com auto-estrada e respectiva área de serviço, para efeitos de fixação do montante indemnizatório por expropriação, não viola os parâmetros constitucionais do direito a uma justa indemnização e do princípio da igualdade.

3 — Da inconstitucionalidade da interpretação normativa do n.º 5 do artigo 24.º do CE de 1991. — Os recorrentes também invocaram a inconstitucionalidade da interpretação do n.º 5 do artigo 24.º do CE de 1991, quando interpretado no sentido de que da lei (artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 13/94, de 15 de Janeiro, base xxviii anexa ao Decreto n.º 467/72 e base xxxviii, n.º 1, anexa ao Decreto n.º 315/91), e do regulamento constituído pelo PDM da Azambuja, decorrem proibições, limitações, restrições e condicionamentos de utilização do solo das parcelas expropriadas, que inviabilizam a sua classificação como aptas para construção.

Disponha o artigo 24.º, n.º 5, do CE de 1991:

«Para efeitos de aplicação do presente Código é equiparado a solo para outros fins o solo que, por lei ou regulamento, não possa ser utilizado na construção».

Os recorrentes questionam a constitucionalidade desta norma enquanto exclui a indemnização de terrenos como solos aptos para construção, quando eles possuam tal aptidão.

Se é certo que o acórdão recorrido enunciou a interpretação normativa questionada, fê-lo, não para afastar a classificação como solo apto para construção, apesar da aptidão edificativa objectiva dos terrenos expropriados, mas apenas como argumento de reforço, após já ter considerado que os mesmos não tinham essa aptidão.

Assim, não tendo sido considerada inconstitucional a interpretação que negou que os terrenos expropriados tivessem uma aptidão edificativa, a aplicação do disposto no n.º 5 do artigo 24.º do CE de 1991, não é necessária para que os terrenos expropriados sejam classificados, para efeitos de determinação do *quantum* indemnizatório, como «solos aptos para outros fins».

Estamos perante a utilização de duas linhas de argumentação para sustentação da mesma solução, por parte da decisão recorrida.

Tendo ambas as interpretações que presidem a tais linhas sido arguidas de inconstitucionais e tendo-se concluído pela improcedência de tal arguição relativamente a uma dessas interpretações, fica prejudicado o conhecimento da outra questão de constitucionalidade.

Na verdade, a natureza instrumental do recurso para o Tribunal Constitucional impede que se apreciem questões, cuja solução não tenha reflexos na decisão recorrida, como sucederia no presente caso, uma vez que a eventual declaração de inconstitucionalidade desta última interpretação apenas faria cair o argumento de reforço da decisão recorrida, mas não obstaria à classificação como «solo apto para outros fins», para efeitos de determinação do *quantum* indemnizatório, dos terrenos expropriados, atenta a conclusão, não considerada inconstitucional, que os mesmos não tinham aptidão edificativa, independentemente de qualquer proibição, limitação, restrição ou condicionamento de utilização do solo de ordem legal ou regulamentar.

Assim, por se encontrar prejudicada, não pode ser conhecida esta questão de inconstitucionalidade.

Decisão. — Pelo exposto decide-se:

Julgar improcedente o recurso interposto por Helena Isabel de Vasconcelos e Sousa de Mendonça Ervideira, José Afonso de Sousa Carvalho Ervideira, Francisco Manuel Vasconcelos e Sousa Mendonça e Manuel José Vasconcelos e Sousa de Mendonça, para o Tribunal Constitucional, do Acórdão do Tribunal da Relação de Évora de 12 de Outubro de 2006, quanto à questão de inconstitucionalidade da interpretação normativa do artigo 24.º, n.º 2, do Código das Expropriações de 1991;

Não conhecer do mesmo recurso, por se considerar prejudicada a apreciação da questão da inconstitucionalidade da interpretação normativa do artigo 24.º, n.º 5, do Código das Expropriações de 1991.

Custas pelos recorrentes, fixando-se a taxa de justiça em 25 unidades de conta, tendo em atenção os critérios indicados no artigo 9.º, do Decreto-Lei n.º 303/98, de 7 de Outubro (artigo 6.º, n.º 1, do mesmo diploma).

Lisboa, 25 de Setembro de 2007. — *João Cura Mariano — Joaquim Sousa Ribeiro — Mário José de Araújo Torres — Benjamim Rodrigues — Rui Manuel Moura Ramos.*

Acórdão n.º 477/2007

Processo n.º 833/07

Acordam na 2.ª Secção do Tribunal Constitucional:

Relatório. — José Carlos Rodrigues Augusto foi condenado por Acórdão proferido em 13 de Março de 1996, por tráfico de estupefacientes, cometido em 20 de Dezembro de 1994, na pena de 7 anos de prisão.