

ACÓRDÃO N.º 519/2016

Processo n.º 464/13

3.ª Secção

Relatora: Conselheira Maria José Rangel de Mesquita

Acordam, na 3.ª Secção do Tribunal Constitucional

I – Relatório

1. Nos presentes autos de fiscalização concreta da constitucionalidade, vindos do Supremo Tribunal Administrativo (STA), em que são recorrentes A. E OUTROS e recorrido o ESTADO PORTUGUÊS (representado pelo MINISTÉRIO PÚBLICO), foi interposto recurso, ao abrigo do artigo 70.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, na sua atual versão (LTC), do acórdão do STA de 4 de abril de 2013 (cfr. fls. 1396-1432), que negou provimento ao recurso então interposto pelos ora recorrentes e manteve a sentença proferida pelo Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa em 16 de agosto de 2011 (cfr. fls. 1162-1175), que julgou improcedente, por não provada, a ação declarativa de condenação com processo ordinário e absolveu o Réu Estado do pedido.

1.1 Dos autos resulta que, por sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, datada de 16/08/2011 (a fls. 1162-1175), foi julgada improcedente a ação declarativa de condenação com processo ordinário intentada contra o Estado português pelo então autor, *«pedindo a final a condenação do R. no pagamento de uma indemnização no valor de 7.875.440 contos, resultante da diferença entre o valor atribuído às ações do A. em empresas nacionalizadas pelo Governo e o valor, a apurar em execução de sentença, atribuído às mesmas pelas Comissões Arbitrais e o saldo entre o valor de 10.591.272 contos atualizado, à data do efetivo pagamento ao A. à taxa de juro implícita no coeficiente de correção monetária estabelecido pelo Governo através da portaria que estiver em vigor pare efeitos dos artigos 43.º e 47.º do CIRC e os valores que efetivamente o A. tiver recebido e venha receber do estado, atualizados financeiramente à mesma taxa e com referência à mesma data, saldo ao qual se deduzia ainda o valor anteriormente recebido»* (cfr. fls. 1162).

1.2 Dessa sentença houve recurso para o STA, tendo os recorrentes colocado, nas suas alegações (cfr fls. 1188-1275), a questão da inconstitucionalidade das normas relativas à determinação do valor da indemnização devida por atos de nacionalização (cfr. em especial Conclusões, fls. 1265-1270).

O STA, no Acórdão de 4/04/2013 ora recorrido (fls. 1396-1432), apreciando o recurso então interposto, corrobora a qualificação feita na sentença da 1ª Instância quanto ao tipo de ação em análise, concluindo tratar-se de uma ação de responsabilidade civil extracontratual do Estado por ato ilícito (o ato administrativo de fixação da indemnização devida por nacionalização), sendo essa ilicitude fundada, de acordo com o alegado pelos Autores, no facto de aquele ato administrativo ter sido praticado ao abrigo de normas legais inconstitucionais (cfr. Acórdão recorrido, fls. 1419).

Assim, e especificamente quanto à alegação, pelos recorrentes, da ocorrência de inconstitucionalidades das normas legais ao abrigo das quais foi determinado o valor da indemnização em causa, bem como das normas que determinaram o modo do seu pagamento, a decisão do STA ora recorrida considerou não verificada a suscitada questão de inconstitucionalidade das normas legais em causa e, assim, não ocorrendo a ilicitude do ato administrativo que fixou o valor da indemnização, concluiu o Tribunal consequentemente pela não verificação de um dos pressupostos (cumulativos) da responsabilidade civil extracontratual – o pressuposto da ilicitude –, termos em que acordaram os Juízes negar provimento ao recurso (cfr. fls. 1439).

Assim se pronunciaram os Juízes do STA (cfr. Acórdão recorrido, ponto 3., fls. 1423-1432):

«(...)

Nas suas alegações de recurso, o Recorrente considera que a sentença errou também aqui no julgamento, pois, a seu ver, as normas ao abrigo das quais a indemnização foi fixada, mais concretamente os artº18º e 19º e quadro anexo, 21º, 24º e 28º da Lei nº80/77, de 26.10, os artº1º a 6º do DL 528/76, de 07.07 e os artº1º a 7º do DL 332/91, de 06.09, padecem de *inconstitucionalidade material* por ofensa dos *princípios de apropriação pública e o direito de propriedade privada* consagrados respetivamente no artº83º e 62º da CRP, bem como do *princípio do Estado de Direito* consagrados nos artº2º, 17º e 18º da mesma Lei Fundamental e ainda dos princípios consagrados na CRP quanto ao direito internacional e a interpretação conforme a Declaração Universal dos Direitos do Homem, como ditam os artº8º e 16º, já que não resultam respeitados o direito de propriedade e o princípio da justa indemnização por nacionalizações, consagrados no direito internacional vinculativo para Portugal, como a Carta das Nações Unidas, os Pactos de 1966, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, as Diretivas do Banco Mundial de 1992, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, designadamente o artº1º, nº1 do Primeiro Protocolo Adicional, pois conduziram à fixação de *indemnizações em valores manifestamente desproporcionados e mesmo irrisórios*, contrariamente ao decidido.

Vejamos:

3.3. Quanto às questões de constitucionalidade apreciadas na sentença recorrida, como resulta, desde logo, dos articulados apresentados pelas partes no tribunal *a quo* e é igualmente referido na sentença, pode considerar-se firmada a jurisprudência deste STA (Cf. por ex., entre outros, os acs. STA de 02.06.1992, rec. 29768, de 14.03.1996, rec. 29841, de 30.01.1997, rec. 29776, do Pleno de

14.05.1997, rec. 29773), em consonância com a jurisprudência do Tribunal Constitucional (Cf. por ex., entre outros, os acs. do TC nº 39/88, de 09.02-1988, nº 452/95, de 06.07.1995, nº 85/2003, de 12.02.2003, nº 148/2004, de 10.03.2004 e de 493/2009, de 29.09.2009.), no sentido de que a aplicação dos critérios estabelecidos quer na Lei 80/77, quer no DL 332/91, quer ainda no anterior DL 528/76, para determinação do valor das ações e participações sociais objeto de nacionalizações em 1975 com vista à indemnização dos ex-titulares, bem como o modo do seu pagamento, período de amortização e taxas de juros compensatórios estabelecidas nos artº18º, 19º e quadro anexo, 21º, 24º e 28º da Lei nº80/77, não conduzem a *indemnizações irrisórias, arbitrárias ou manifestamente desproporcionadas* e, portanto, não são ofensivos dos princípios constitucionais e de direito internacional invocados pelo Autor.

A mesma jurisprudência, aderindo à que considerou ser a melhor doutrina, tem também entendido que a *nacionalização* e a *expropriação por utilidade pública* são figuras distintas, com regimes distintos, designadamente em sede indemnizatória, pelo que o princípio da *justa indemnização* previsto no artº62º, nº2 da CRP para a *expropriação por utilidade pública* que, efetivamente, deve ser interpretado no sentido de uma indemnização *integral, efetiva* ou de "*full compensation*", não é aplicável às *nacionalizações*, em que o legislador constitucional visou apenas assegurar o *direito a uma indemnização*, não definindo ele mesmo um conceito constitucionalmente exigido de indemnização, antes conferiu ao legislador ordinário uma certa liberdade na definição dos critérios da indemnização, como se vê do artº82º da CRP, antes da revisão de 1989 e do correspondente artº83º depois dessa revisão, que dispõe que «*A lei determina os meios e as formas de intervenção e de apropriação pública dos meios de produção, bem como os critérios de fixação da correspondente indemnização.*»

Logo, não poderiam as normas em causa, adotadas em execução do citado artº 83º da CRP violar este preceito e muito menos o artº62º, nº2 da CRP, que não é aplicável às nacionalizações.

Ainda segundo a mesma jurisprudência, compreende-se a distinção entre as duas figuras jurídicas, já que a *nacionalização* dos meios de produção é um ato *materialmente político*, sob a forma legislativa, que assenta em razões essencialmente de natureza político-ideológicas, tem a ver com a organização económica da sociedade, como decorre da sua inserção sistemática no artº80º da CRP, é dirigida, por isso, à apropriação de unidades produtivas, de meios de produção e de empresas de setores vitais da economia, enquanto a *expropriação por utilidade pública* é um ato *materialmente administrativo*, que assenta em razões pragmáticas, sendo dirigida à satisfação de um interesse público posto a cargo de determinada entidade, que pode até ser de direito privado (cf. artº12º, nº2 do CE/99), o que, naturalmente, tem reflexos em termos indemnizatórios

Assim e de acordo com a referida jurisprudência do TC e do STA, embora a CRP não permita a apropriação pública dos meios de produção sem indemnização e essa indemnização deva ser *aceitável ou razoável, no sentido de que não pode ser irrisória ou manifestamente desproporcionada, nem arbitrária*, sob pena de violação dos *princípios da justiça, da proporcionalidade e da igualdade ínsitos no princípio do Estado de Direito*, a aplicação das normas legais aqui em causa não conduzem a indemnizações irrisórias ou manifestamente desproporcionadas ou arbitrárias e, portanto, não violam os citados princípios constitucionais e de direito internacional.

3.4. Transcrevemos, de seguida e, no essencial, a fundamentação do Tribunal Constitucional constante do ac. nº 452/95, de 06.07.1995 (Publicado no DR nº 269, II série, de 21.11.1995), de que não vemos razão para discordar e que se pronunciou, concretamente, sobre a conformidade com a Constituição, das normas respeitantes ao cálculo do valor da indemnização por nacionalização constantes dos artº 1º a 7º do DL 332/91, ao abrigo das quais o ato do Ministro das Finanças que fixou

ao Autor a indemnização aqui em causa foi praticado, posição sucessivamente sustentada em posteriores acórdãos do TC sobre a matéria:

«(...) 8.3 — Definidos os parâmetros constitucionais da indemnização por nacionalização, vejamos, então, se eles são observados pelas normas constantes dos artigos 1.º a 7.º do Decreto-Lei n.º 332/91.

As normas acima transcritas estabelecem três critérios para o cálculo do montante das indemnizações a atribuir aos titulares de ações ou partes de capital de empresas nacionalizadas: o valor do património líquido da empresa; o valor das cotações a que as respetivas ações hajam sido efetivamente transacionadas na Bolsa de Valores de Lisboa; e o valor da efetiva rendibilidade da empresa (artigo 1.º).

O valor do património líquido de cada empresa é determinado a partir do balanço de gestão, na data da nacionalização, ou, na sua falta, em 31 de dezembro de 1974, e, em ambos os casos, de acordo com as especificações técnicas aprovadas pelas Resoluções do Conselho de Ministros n.ºs 243/80, de 11 de julho, e 40/82, de 10 de março, e pela Resolução do Conselho de Ministros de 23 de maio de 1985, publicada no *Diário da República*, II Série, de 22 de agosto, quanto à avaliação patrimonial de empresas nacionalizadas, em tudo o que não contrarie o Decreto-Lei n.º 332/91 (artigo 2.º).

Por sua vez, o valor de cotação das ações de cada sociedade anónima é o que resultar da média aritmética simples das cotações máximas e mínimas desses títulos ao portador em cada ano civil e para os últimos cinco anos anteriores a 1975, não sendo, porém, considerado o valor de cotação, quando as ações não hajam sido cotadas para cada dos referidos cinco anos (artigo 5.º, n.ºs 1 e 2).

Finalmente, o valor da efetiva rendibilidade é aferido pela média aritmética simples dos resultados do exercício verificados nos últimos cinco anos anteriores a 1975, acrescidos da correspondente dotação anual para amortizações e monetariamente corrigidos por aplicação dos coeficientes fixados na Portaria n.º 506/75, de 20 de agosto, podendo o mesmo período ser reduzido até três anos no caso de indisponibilidade de elementos, e sendo a taxa calculatória a aplicar àquela média de 5% (artigo 6.º, n.ºs 1 e 2). Os coeficientes de ponderação são fixados em 60%, 20% e 20%, respetivamente, para o valor do património líquido da empresa, o valor de cotação das ações e o valor da efetiva rendibilidade (artigo 7.º, n.º 2).

Os critérios de determinação do *quantum* indemnizatório a atribuir aos titulares de ações ou partes de capital de empresas nacionalizadas, cujos traços gerais vêm de ser apontados — tendo sido, por isso, omitidas algumas particularidades do seu regime — não violam o *direito à indemnização*, previsto, para a nacionalização de empresas e solos, no artigo 83.º da Lei Fundamental, não sendo, por conseguinte, inconstitucionais as normas que os consagram.

Duas razões fundamentais legitimam esta asserção.

Em primeiro lugar, o critério do *valor do património líquido da empresa*, apurado com base no balanço de gestão — cujo coeficiente de ponderação é, como se viu, de 60% —, é um critério *habitualmente* utilizado em situações em que seja necessário determinar o valor de quotas de sociedades, quer nos casos de liquidação de quotas, por morte, exoneração ou exclusão de um sócio, em que o valor da quota deste é fixado «com base no estado de sociedade à data em que ocorreu ou produziu efeitos o facto determinante da liquidação» (cfr. o artigo 1021.º, n.º 1, do Código Civil), quer nos casos de determinação da contrapartida da aquisição de quota de um sócio que tenha votado contra a fusão de sociedades e que, por esse facto, tenha o direito de se exonerar (artigo 105.º, n.º 2, do Código das Sociedades Comerciais), quer ainda nas hipóteses de amortização de quotas [artigo 235.º, n.º 1, alínea *a*), do Código das Sociedades Comerciais].

Em segundo lugar, os critérios apontados não são critérios arbitrários, totalmente desligados do valor económico dos bens nacionalizados, nem conduzem, no plano abstrato em que, neste processo de fiscalização da constitucionalidade, tem de situar-se a análise deste Tribunal, a uma indemnização *meramente nominal* (*blösse Nominalentschädigung*), puramente *irrisória* ou *simbólica* ou a uma indemnização simplesmente *aparente*, antes têm virtualidades de levarem, na normalidade das situações — e só destas pode aqui o Tribunal curar — a uma indemnização *razoável* ou a uma compensação *adequada*.

É certo que o *valor de cotação* das ações das sociedades anónimas tem um coeficiente de ponderação de apenas 20% e apura-se tomando por base um período de tempo relativamente longo (últimos cinco anos anteriores a 1975) e que no valor da efetiva rendibilidade não entra o valor do *aviamento* das empresas. Só que — sem curar agora de saber se o *aviamento* releva ou não na determinação do valor do património líquido da empresa nacionalizada —, por um lado, não se pode olvidar que a norma do artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 332/91 traduz um acentuado progresso em relação ao estatuído na legislação anterior, que mandava atender a um período de *dez anos* no cálculo do valor de cotação ou do valor de rendibilidade das ações ou partes de capital nacionalizadas e, bem assim, que, como referiu o Tribunal Constitucional no seu Acórdão n.º 39/88, na parte final do referido período (de cinco anos) as cotações na Bolsa subiram em termos bastantes superiores ao das taxas de inflação.

Por outro lado, como foi acentuado anteriormente, não vale, na indemnização por nacionalização, o princípio da indemnização *total ou integral* (*full composition* [compensation]), que rege a indemnização por expropriação, apurado, em regra, com base no *valor de mercado* (*Verkehrswert*), também denominado *valor venal*, *valor comum* ou *valor de compra e venda* do bem expropriado, entendido não em sentido *estrito ou rigoroso*, mas sim em *sentido normativo*, isto é, um valor de mercado despido de elementos de valorização puramente especulativos (cfr. F. Alves Correia, *O Plano Urbanístico*, cit., pp. 550 segs., e o mencionado Acórdão deste Tribunal n.º 210/93). No domínio da indemnização por nacionalização, o artigo 83.º da Constituição (artigo 82.º, antes da revisão constitucional de 1989) basta-se, como foi afirmado um pouco mais acima, com uma indemnização *razoável ou aceitável*, isto é, com uma indemnização ainda proporcionada à perda dos bens nacionalizados, que cumpra as exigências de justiça, na sua refração na matéria em causa.

Eis as razões — e sem deixar de ter em conta o elevado número de nacionalizações realizadas no nosso país e o facto de elas terem ocorrido, na quase totalidade, antes da entrada em vigor da Constituição de 1976, num contexto revolucionário, e não num período de um Estado de direito devidamente consolidado — pelas quais as normas constantes dos artigos 1.º a 7.º do Decreto-Lei n.º 332/91 não infringem a Constituição (...))»

Face ao exposto e sem necessidade de outras considerações, não se verifica o pretendido erro de julgamento da sentença recorrida quanto à decidida constitucionalidade dos artº 1º a 7º do DL 332/91, ao abrigo dos quais o valor da indemnização aqui em causa foi fixado, não havendo que aqui apreciar, por inútil, a também invocada inconstitucionalidade dos correspondentes artº1º a 6º do anterior DL 528/76, de 07.06, que aquele diploma revogou (cf. seu artº12º), sendo certo que a inconstitucionalidade desses preceitos foi também afastada pelo TC, designadamente no seu Ac. nº39/88, transcrito na sentença recorrida.

3.5. Quanto à invocada inconstitucionalidade dos artº 18º, 19º e quadro anexo, 21º, 24º e 28º da Lei nº80/77, por provocarem uma degradação do valor nominal da indemnização fixada, atento os longos períodos de amortização dos títulos entregues para pagamento dessa indemnização e as taxas de juro remuneratório estabelecidas inferiores às taxas correntes no mercado e às taxas de inflação no período de amortização, também consideramos ser de acolher a jurisprudência do TC que vem uniformemente sustentando a sua constitucionalidade, desde o já citado Ac. nº39/88, onde se refere a este propósito:

«(...) 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 acionistas 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 ação ou parte de capital social dos grandes investidores acabe por ser, realmente, inferior ao das ações ou partes de capital dos pequenos e médios investidores.

Isso, porém, só seria de, *per se*, relevante se o único critério atendível na fixação do montante das indemnizações fosse o do valor do bem nacionalizado. E não o 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. o artigo 9º, alínea d) da Constituição...).

As diferenciações de tratamento no pagamento das indemnizações, constantes dos preceitos *sub judicio*, 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 acionistas. 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 artº13º 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 transacionarem os títulos e de os mobilizar antecipadamente – mobilização que só é, no entanto, permitida 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 «atualização» e não pelo valor nominal, aquela atualização 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.»

Esta posição foi também reafirmada noutros arestos posteriores do TC, designadamente no Ac. nº 148/2004, de 10.03.2004 (Publicado no DR nº 125 II série, de 28.05.2004), em que era Recorrente Luís Mello Champalimaud, co-autor nos presentes autos, e onde se fez constar o seguinte:

«(...) **11.** O Tribunal Constitucional reafirma, no caso em apreço, o pensamento da sua anterior jurisprudência, sublinhando os seguintes pontos, decisivos, na solução do problema de constitucionalidade que é proposto, quanto às normas dos artigos 18º, 19º e quadro anexo, 21º e 24º, da Lei nº 80/77:

1º A lógica subjacente à indemnização das nacionalizações não é idêntica à das expropriações dada a natureza do ato de nacionalização, a sua específica justificação política e constitucional em confronto com a expropriação;

2º A indemnização por nacionalização não tem de se pautar por uma justiça absolutamente indemnizatória podendo tomar em conta critérios especiais justificados de necessidade política e social, numa lógica de justiça distributiva, em que são ponderáveis interesses sociais e políticos estruturais;

3º Tais critérios serão constitucionalmente justificados se o grau de prevalência do interesse coletivo sobre o interesse particular que manifestam não implicar sacrifício dos direitos dos particulares manifestamente desproporcionado e desnecessário;

4º Limite de sobreposição do interesse coletivo ao particular é aquele a partir do qual as indemnizações se tornem irrisórias ou manifestamente desajustadas relativamente ao valor dos bens nacionalizados, tendo em conta a realidade económica do momento em que ocorreu o ato de nacionalização;

5º Aquém deste limite são constitucionalmente admissíveis critérios concretos de indemnização justificados por ponderações de necessidade política, económica e social.

Ora, como se reconheceu no Acórdão nº 85/2003 a verificação de que estaríamos para além da fronteira do que é constitucionalmente justificável, “careceria de ser demonstrada do ponto de vista do interesse público e da situação real da economia, tendo ainda em conta que a situação dos cidadãos que deveriam receber as indemnizações através dos títulos de dívida pública não é diferente da dos outros cidadãos que eram titulares de títulos de dívida pública de juro fixo, no mesmo momento”.

Concluiu-se, assim, ante o exposto, pela não inconstitucionalidade de tais normas.(...) »

E, mais recentemente, referiu-se no acórdão do TC nº 493/2009, de 29.09.2009 (Publicado no DR nº 35, II série, de 19.02.2010), a propósito desta mesma questão, que:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.6. Face ao exposto supra em 3.3, 3.4 e 3.5, forçoso é concluir que as questionadas normas legais também não violam os princípios de direito internacional vinculativo para o Estado Português em matéria de indemnizações por nacionalização, como o Recorrente vem agora pretender *ex novo* nas alegações de recurso.

Aliás, o Tribunal Constitucional também apreciou, expressamente, essa questão nos já citados Acs. n.º 39/88 e n.º 148/2004, do seguinte modo:

«(...) 3.3 – (...)

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 coletividade, 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 Proteção 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 atual, 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 efetiva (pronta, adequada e efetiva)*, 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*, adotada 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. (...)

Não vemos razão para divergir da jurisprudência citada, que se mostra firmada, pelo que, concluindo, entendemos que as disposições legais ao abrigo das quais foi praticado, pelo Senhor Ministro das Finanças, o ato de fixação da indemnização aqui em causa, não ofendem os preceitos e princípios constitucionais e de direito internacional, invocados pelo Autor.

Consequentemente e, tal como se decidiu, falece a invocada *ilicitude* do ato do Ministro das finanças que fixou ao Autor a indemnização aqui em causa, pelo que sendo esse um dos pressupostos, de verificação *cumulativa*, em que assenta a responsabilidade civil extracontratual que se pretende efetivar com a presente ação, a mesma não pode deixar de improceder, ficando, assim, prejudicada a apreciação dos demais.»

1.3 É deste acórdão do STA que se recorre para o Tribunal Constitucional.

2. As questões de constitucionalidade que os recorrentes pretendem ver apreciadas por este Tribunal são assim formuladas no requerimento de interposição de recurso (cfr. fls. 1437-1438):

«(...)

2. Pretende-se, com o recurso, ver apreciada a inconstitucionalidade material dos artigos 18º, 19º e quadro anexo, 21º, 24º e 28º da Lei Nº 80/77, de 26 de outubro, e bem assim os artigos 1º a 6º do Dec-Lei Nº 528/76, de 7 de julho, e ainda os artigos 6º a 8º do Dec-Lei nº 332/91, de 6 de setembro, por violação dos seguintes preceitos e princípios: artigos 62º e 83º da CRP; princípios do Estado-de-Direito consagrados nos artigos 2º, 17º e 18º da CRP; artigos 8º e 16º da CRP, por não respeitarem o direito de propriedade e o princípio da justa indemnização por nacionalizações, consagrados também no Direito Internacional vinculativo para Portugal, como a Carta das Nações Unidas, os Pactos de 1966, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, as Diretivas do Banco Mundial de 1992, a Convenção

Europeia dos Direitos do Homem (e designadamente o artigo 1º Nº 1 do Primeiro Protocolo Adicional). (...))»

3. Tendo o recurso para este Tribunal sido admitido por despacho do STA de 26/04/2013 (cfr. fls. 1440), foi proferida a Decisão Sumária n.º **778/2014**, de 14 de novembro de 2014 (cfr. fls. 1445-1467), na qual se decidiu, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 78.º-A da LTC e remetendo para fundamentação de precedentes acórdãos do Plenário deste Tribunal que decidiram idênticas questões de constitucionalidade (cfr. III – Decisão, 11 e II - Fundamentação, 7.4 e ss., a fls. 1464-1466)):

«a) não conhecer do objeto do recurso na parte que respeita às normas contidas nos artigos 1.º a 6.º do Decreto-Lei n.º 528/76, de 7 de julho e nos artigos 18.º, n.º 2 e 28.º da Lei n.º 80/77, de 26 de outubro; e

b) em aplicação dos Acórdãos do Plenário n.ºs 148/2004 e 493/2009, não julgar inconstitucionais as normas dos artigos 6.º a 8.º do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de setembro e dos artigos 18.º, n.º 1, 19.º e quadro anexo, 21.º e 24.º da Lei n.º 80/77, de 26 de outubro.»

4. Os recorrentes reclamaram para a conferência daquela Decisão Sumária n.º 778/2014, ao abrigo do disposto no artigo 78.º-A, n.º 3, da LTC (cfr. fls. 1471-1500).

4.1 Do teor da reclamação decorre que esta não põe em crise a delimitação do objeto do recurso e o decidido no que respeita ao não conhecimento do objeto do recurso na parte que respeita às normas contidas nos artigos 1.º a 6.º do Decreto-Lei n.º 528/76, de 7 de julho e nos artigos 18.º, n.º 2 e 28.º da Lei n.º 80/77, de 26 de outubro (cfr. II – Fundamentação, 7, em especial 7.4 e III - Decisão, 11, alínea a)), sendo a mesma dirigida ao juízo de não inconstitucionalidade, formulado por aplicação da jurisprudência dos Acórdãos do Plenário deste Tribunal n.ºs 148/2004 e 493/2009, das normas dos artigos 6.º a 8.º do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de setembro e dos artigos 18.º, n.º 1, 19.º e quadro anexo, 21.º e 24.º da Lei n.º 80/77, de 26 de outubro (cfr. II – Fundamentação, 8 a 10 e III – Decisão, 11, alínea b)).

Os recorrentes sustentaram na reclamação, em suma, com base na matéria de facto dada como provada, a inconstitucionalidade destas últimas normas relativas à determinação do valor da indemnização devida por atos de nacionalização e a violação do artigo 62.º da Constituição e do direito à justa indemnização; invocaram igualmente que os factos e argumentos que sustentam o recurso são substancialmente diversos dos apreciados pelos Acórdãos aplicados pela Decisão Sumária e que a gravidade do caso não se compadece com a prolação da Decisão Sumária, ficando subtraído ao conhecimento e decisão do Coletivo dos juízes deste Tribunal, e concluindo pelo prosseguimento do recurso (cfr. reclamação, em especial II a IV).

4.2 O representante do Ministério Público junto deste Tribunal Constitucional apresentou resposta (fls.1508-1524), manifestando concordância com a delimitação do objeto do recurso efetuado pela Decisão Sumária reclamada (cfr. 12.º a 17.º) e pronunciando-se pelo indeferimento da reclamação (cfr. 18.º a 23.º)).

5. Pelo Acórdão n.º 199/2015, de 19 de março de 2015, proferido em conferência, não obstante se admitir que a jurisprudência constitucional invocada na Decisão Sumária reclamada (especialmente os Acórdãos n.º 148/2004 e 493/2009) tenha aferido das mesmas questões de inconstitucionalidade objeto do presente recurso e à luz dos parâmetros de constitucionalidade invocados pelos recorrentes em termos que admitiriam a prolação de uma decisão sumária, considerou-se a argumentação dos recorrentes em termos que permitam a apreciação das questões suscitadas por um coletivo cuja formação competente é, na fase processual posterior às alegações, o Pleno da Secção e decidiu-se deferir a reclamação e ordenar o prosseguimento do recurso para alegações, com a delimitação do objeto fixada na Decisão Sumária reclamada (cfr. II – Fundamentação, 6 e 8 e III – Decisão, 9).

6. Tendo as partes sido notificadas para apresentar alegações nos termos decididos pelo Acórdão n.º 199/2015, ambas as partes alegaram.

6.1 Os recorrentes apresentaram alegações, concluindo no sentido da inconstitucionalidade das normas sindicadas abrangidas no objeto do recurso, nos seguintes termos (cfr. conclusões fls. 1589-1600).

(...) V. CONCLUSÕES

I) **Assente**, como não pode deixar de ser, **que compete ao poder jurisdicional decidir, em última instância, o conflito entre o Estado e os particulares titulares do direito à indemnização pelas nacionalizações**, conforme aliás é pacífico na doutrina e na jurisprudência citadas, **o recurso contencioso de anulação do despacho do ministro das Finanças que fixou os valores indemnizatórios, constitui meio inidóneo para apreciar a pretensão do A.**

II) **Na verdade, a recorribilidade contenciosa do acto administrativo do Governo que fixa os valores indemnizatórios está muito longe de assegurar a garantia da plena jurisdicionalização do conflito substancial que opõe a Administração aos particulares, uma vez que tal recurso está circunscrito à legalidade do acto impugnado.**

III) **É evidente que tal recurso não dá plena satisfação, nem sequer mínima satisfação, ao princípio da reserva aos Tribunais da função jurisdicional, na qual indiscutivelmente se inclui a resolução do conflito de interesses suscitado entre a Administração e os particulares a propósito da determinação do valor indemnizatório devido pelo acto da nacionalização.**

IV) Como afirma MARCELO REBELO DE SOUSA (cfr. *Direito e Justiça*, Vol. V, 1991, p. 93), a mera recorribilidade contenciosa do acto administrativo que fixa o valor da indemnização, não assegura a plena jurisdicionalização da questão substancial, **“pois o recurso contencioso de anulação está circunscrito à legalidade do acto e não pode apreciar a titularidade e conteúdo do direito que integra a relação material controvertida senão na exacta medida em que tal releva para o apuramento da legalidade do acto administrativo em causa.”**

V) **Mesmo inexistindo qualquer preceito legal que expressamente conferisse aos particulares o direito de recurso aos Tribunais para a resolução desse conflito**, é evidente que **esse direito adjectivo é consequência directa do direito substantivo** à indemnização resultante dos actos das nacionalizações, direito, aliás, reconhecido por todos os diplomas legais que determinaram as nacionalizações.

VI) Tal como consta do facto 11 da matéria provada na Sentença recorrida, e tomando em conta as participações sociais de que o A. era titular (facto 1 da matéria provada), a essas participações corresponde o valor total de Esc. **10.591.271,986 valor reportado à data das nacionalizações das respectivas empresas.**

VII) O Governo, através do Ministério das Finanças atribuiu às mesmas participações o valor de Esc. **2.715.831,504** (facto 5 da matéria dada como provada), reportado à mesma data.

VIII) Existe, pois, um **enorme desfasamento entre o valor que o Governo atribuiu às participações sociais do Autor e os valores resultantes da matéria dada como provada no facto 11, constante de fls. 1167 dos autos.**

IX) Sucede, no entanto, que o Estado não pagou esse valor na data em que transferiu as empresas nacionalizadas do património dos seus accionistas para o seu património.

X) O valor indemnizatório fixado, por arredondamento, 3.013.419 contos, foi pago ao Autor através da entrega de 3.013.419 títulos da dívida pública, do valor nominal de 1.000\$00 cada, distribuídos pelas classes I a XII constantes no quadro anexo à Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, nas quantidades e vidas médias constantes dos factos provados em 8 e 9, constantes de fls. 1166 dos autos.

XI) Resulta directamente dos elementos constantes no facto 12 da Sentença recorrida que **o valor efectivo da indemnização que foi paga ao Autor corresponde a 5,2%** do valor que deveria ter sido pago, tomando em conta o valor real das participações nacionalizadas em 1975 e a desvalorização decorrente dos longos prazos de amortização dos títulos da dívida pública com que o Estado pagou e a taxa de juro paga pelo deferimento do pagamento.

XII) Este enorme **desfasamento entre o valor a que o Autor / Recorrentes se acha com direito e o valor que recebeu, resulta de dois factores:**

- primeiro, a **deficiente avaliação dos bens nacionalizados**, como resultou demonstrado pelo facto provado em 11., a fls. 1167 dos autos; e

- segundo, **o facto de a Lei n.º 80/77 ter estabelecido prazos de amortização dos Títulos do Tesouro dados ao Autor, em cumprimento da obrigação de indemnizar, de longo prazo** (a quase totalidade são da classe XII com uma vida média de 16,5 anos) **e taxas de juro anuais irrisórias, muito abaixo das próprias taxas de inflação** (cfr. facto provado em 12., a fls. 1168 dos autos).

XIII) **Note-se que o resultado a que se chegou no apuramento do valor efectivo recebido pelo Autor (5,2% do valor devido) está ainda calculado de modo extremamente favorável ao Estado**, na medida em que, por uma questão de extrema prudência, a valia financeira dos títulos de indemnização recebidos pelo Autor foi apurada tomando como referência a taxa de juro dos Títulos entregues pelo Estado da Classe I (13%).

XIV) Ora, esta taxa é ainda expropriatória, porque muito inferior às taxas normais em vigor durante o período em que os títulos foram amortizados (pagos) e até muito inferior às próprias taxas de inflação que o País conheceu durante o mesmo período.

XV) **Se, para calcular a valia financeira dos títulos com que o Estado pagou a indemnização tomássemos em consideração as taxas de inflação que o País teve durante o período da amortização, teríamos concluído que o Autor recebeu não mais do que cerca de 2,41% do valor devido.** É este o resultado do apuramento a que chegou o prestigiado economista ANTÓNIO PINTO BARBOSA, Professor catedrático da Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa, através do estudo técnico já junto pelos ora Recorrentes aos presentes autos, com as alegações de direito apresentadas em 20.12.2001.

XVI) Por outro lado, analisada a questão **numa perspectiva global**, ou seja, **para o universo das empresas nacionalizadas**, e tomando como padrão a taxa de juro das Obrigações da classe I (13%), a **valia financeira** dos Títulos do Tesouro dados em cumprimento aos titulares de empresas nacionalizadas, é a constante do facto provado em 13, também constante a fls. 1168 dos autos.

XVII) Para os títulos da classe XII, que constituem 68,95% de todos os emitidos (cfr. ainda o facto provado em 10., a fls. 1167), a sua **valia efectiva é de apenas 9,92% do valor facial** (facto provado em 13., a fls. 1168 dos autos).

XVIII) Estes dados resultam directamente da matéria dada como provada nos presentes autos e que fazem parte **integrante da Sentença recorrida.**

XIX) **É a partir desta base de facto que importa discutir a questão fulcral do processo, que é a de saber se as normas que conduziram àquela “indemnização” ofendem ou não os princípios Constitucionais.**

XX) **E que não se tente retirar a importância da análise da factualidade subjacente ao presente recurso: “Os factos podem, ainda, relevar na modelação do conteúdo da própria decisão do Tribunal Constitucional”,** como ensina BLANCO DE MORAIS (*Justiça Constitucional* - Tomo II, Coimbra Editora, 2005, págs. 578 e segs.): **“A concepção tradicional que concebe um juízo concreto de constitucionalidade impermeável a factos e circunscrito a uma seca e linear análise de conformidade entre uma “norma-parâmetro” e uma “norma-objecto” encontra-se parcialmente ultrapassada pela prática efetiva da Justiça Constitucional. A incidência e a relevância do facto sobre a questão de constitucionalidade pode, na realidade, revestir carácter multipolar, assumindo especial destaque como elemento auxiliar de interpretação, tendo em vista a dilucidação da relação de significado de uma norma quando aplicada a um caso concreto”.**

XXI) No que toca ao controlo concreto da constitucionalidade, o Professor considera que **“a eventual aplicação dos referidos critérios a um caso singular pode implicar a valoração da envolvimento fáctica desse mesmo caso, pois em muitos casos, só assim será possível avaliar se o mesmo deve, à luz de certos princípios jurídicos, ser imunizado dos efeitos sancionatórios da inconstitucionalidade.”**

XXII) Deste modo, **“a matéria de facto respeitante ao processo-pretexto pode projectar-se no juízo de constitucionalidade, quando condiciona a razoabilidade da decisão recorrida ou quando implica um conjunto de valorações ou qualificações controvertidas que se repercutem no juízo de constitucionalidade. Trata-se do universo mais delicado na delimitação de fronteiras entre a competência da jurisdição constitucional e a competência do tribunal “a quo”, já que estando vedado ao primeiro apreciar e julgar a matéria de facto do processo pretexto, não pode ser, todavia, insensível ao modo como a decisão recorrida valora os mesmos factos, na medida em que essa valoração condicione decisivamente o juízo de constitucionalidade. (...) da “situação normativa” que envolve um incidente de inconstitucionalidade submetido à apreciação do Tribunal Constitucional implica que este possa valorar dados de facto, como os referidos no parágrafo anterior, na medida em que a mesma apreciação assuma necessário relevo para a sua decisão em matéria de legitimidade constitucional. A essencialidade do relevo dessa apreciação é ditada pelo carácter manifestamente indispensável da apreciação dos factos para a formação do juízo de constitucionalidade por parte do mesmo Tribunal.”**

XXIII) No mesmo sentido, MARCELO REBELO DE SOUSA, na Revista da Ordem dos Advogados, Ano 49, II, págs. 432 e segs.: **“Não basta, para julgar da conformidade de uma norma legal com a Constituição, julgá-la independentemente dos efeitos da sua aplicação concreta, sobretudo se esses efeitos já são apuráveis no momento em que o juízo de constitucionalidade ou inconstitucionalidade é formulado. E se essa aplicação conduzir a resultados inconstitucionais, porque esvaziando de sentido um princípio ou uma regra da Constituição, então a norma em causa é inconstitucional.”**

XXIV) É, justamente, com base nos factos que o Tribunal deu como assentes que os ora Recorrentes sustentam a inconstitucionalidade das normas legais de cuja aplicação resultou o confisco perpetrado pelo Estado contra o Autor.

XXV) Mais concretamente, os Recorrentes arguem a inconstitucionalidade material dos artigos 18.º, n.º 1, 19.º e quadro anexo, 21.º e 24.º da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, e dos artigos 6.º a 8.º do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de Setembro,

XXVI) já que estas mesmas disposições legais - com base nas quais foi fixado o valor da indemnização atribuída ao Autor - violam gritantemente os princípios de apropriação pública e o direito de propriedade privada, consagrados, respectivamente, nos artigos 83.º e 62º da Constituição da República Portuguesa, bem como os princípios do Estado-de-Direito consagrados nos artigos 2.º, 17.º e 18.º da mesma Lei Fundamental.

XXVII) As mencionadas disposições legais violam ainda os princípios consagrados na Constituição da República Portuguesa quanto ao direito internacional e a interpretação conforme a Declaração Universal dos Direitos do Homem, como ditam os artigos 8.º e 16.º, já que não resultam respeitados o direito de propriedade e o princípio da justa indemnização por nacionalizações, consagrados no Direito Internacional vinculativo para Portugal, como a Carta das Nações Unidas, os Pactos de 1966, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, as Directivas do Banco Mundial de 1992, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (e designadamente o artigo 1.º, n.º 1 do Primeiro Protocolo Adicional).

XXVIII) No entender dos Recorrentes, **as normas legais citadas conduziram à fixação das indemnizações em valores manifestamente desproporcionados, mesmo irrisórios**, tendo em conta os valores reais das empresas objecto da nacionalização e a degradação do valor facial dos Títulos com que o Estado pagou os valores atribuídos às empresas.

XXIX) Por isso, não resta outra solução que não declarar a sua inconstitucionalidade, por violação do disposto nos preceitos constitucionais invocados.

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

XXXI) Que se lembre a manifesta importância das declarações de voto de vencido que se vêm acumulando desde 1988. Nas palavras de JORGE MIRANDA (Manual de Direito Constitucional, Tomo II, Coimbra Editora, 2007, pág. 309) **“há que estar atento às declarações de voto individuais apenas aos acórdãos (mormente as declarações de voto de vencido) e os próprios tribunais podem julgar amanhã diferentemente e, ao longo do tempo, evoluir da sua compreensão do texto.”**

XXXII) **Para o Tribunal Constitucional, a indemnização pode não ser plena, mas tem de ser razoável e não manifestamente desproporcionada.**

XXXIII) Deste modo, e a partir do momento em que há o reconhecimento, por parte dos magistrados do Tribunal Constitucional, dos limites à razoabilidade e proporcionalidade de uma indemnização devida por nacionalização, torna-se imperativa uma evolução da compreensão da problemática em questão pela jurisprudência!

XXXIV) **Acompanhamos, assim, o Conselheiro Sousa Ribeiro: se uma indemnização correspondente a 38,81% é manifestamente desproporcionada, como qualificar uma indemnização correspondente a 5,2% (ou 2,5%) do valor das participações nacionalizadas?!**

XXXV) A questão que se coloca ao Tribunal é a de decidir se o que o Autor recebeu, no máximo dos máximos **5,2% do valor dos bens** de que foi expropriado, constitui ou não uma indemnização **manifestamente desproporcionada à perda dos bens** (cfr. o referido aresto).

XXXVI) **No caso concreto do Autor, devido à aplicação das normas legais arguidas de inconstitucionalidade, o Estado arbitrou-lhe uma indemnização que, efectivamente, não ultrapassa 5,2% do valor das participações sociais de que aquele era titular**, ou, mais precisamente, não chega a 2,5% do valor efectivo correspondente à perda das suas participações.

XXXVII) **Assim**, por aplicação da doutrina expressa pelo Tribunal Constitucional, conjuntamente com as inúmeras declarações de voto de vencido, os **critérios legais que conduziram a esse resultado ofendem os princípios** constitucionais sobre as indemnizações, visto que, nas palavras do Acórdão n.º 39/88, conduziram ao pagamento de **indemnizações ... manifestamente desproporcionadas à perda dos bens nacionalizados**.

XXXVIII) **Há que concluir, pois, que os critérios estabelecidos na lei ordinária que conduziram a esse resultado indemnizatório, ofendem os princípios constitucionais da “justa indemnização” e da própria concepção do Estado-de-Direito.**

XXXIX) Estão, designadamente, feridos de inconstitucionalidade material, os dispositivos que fixaram o pagamento das indemnizações através de dação em cumprimento com Obrigações do Tesouro amortizáveis a longo prazo e com taxas de juros muito inferiores às próprias taxas de inflação verificadas (artigos 18.º, n.º 1, 19.º e quadro anexo, 21.º e 24.º da Lei n.º 80/77, e bem assim os artigos 6.º a 8.º do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de Setembro), na medida em que impuseram critérios que conduziram a indemnizações manifestamente desproporcionadas ao valor dos bens nacionalizados.

XL) Pelo exposto, requer-se a declaração de inconstitucionalidade das normas referidas, com todas as consequências legais.»

6.2 O recorrido Estado Português, representado pelo Ministério Público, apresentou contra-alegações, concluindo no sentido da não inconstitucionalidade das normas objeto do recurso de constitucionalidade e de ser negado provimento ao mesmo e, em consequência, no sentido da

manutenção da decisão (do STA) ora recorrida, nos seguintes termos (cfr. Conclusões, a fls. 1625-1632).

«(...)V. **Apreciação do *thema decidendum* e conclusões**

21º

Apreciemos, então, o que se poderá aduzir a propósito da argumentação dos ora recorrentes.

Ora, quanto à apreciação do **mérito** do recurso de constitucionalidade em apreciação, entendeu já a Ilustre Conselheira Relatora, na **Decisão Sumária 778/14** (cfr. fls. 1465 dos autos) (destaques do signatário):

*“8. Delimitado o objeto do presente recurso de constitucionalidade, importa lembrar que **as normas impugnadas foram diversas vezes sujeitas ao escrutínio de constitucionalidade, tendo o Tribunal Constitucional decidido reiteradamente no sentido da não inconstitucionalidade das várias dimensões normativas retiradas quer do Decreto-Lei nº 332/91, de 6 de setembro (e, bem assim, do Decreto-Lei nº 528/76, de 7 de julho), quer da Lei nº 80/77, de 26 de outubro, que resultaram na determinação dos valores e modos de pagamento de indemnizações aos ex-titulares de direitos sobre bens nacionalizados.***

*Com efeito, o **Tribunal Constitucional teve ocasião de se pronunciar repetidamente sobre a constitucionalidade das normas que regulam os critérios de avaliação dos bens e empresas nacionalizadas – primeiramente estabelecidos nos artigos 1º a 6º do Decreto-Lei nº 528/76, de 7 de julho e depois fixados nos artigos 1º a 7º do Decreto-Lei nº 332/91, de 6 de setembro (aplicáveis nos termos do artigo 8º do mesmo diploma legal) – sendo que dessa jurisprudência resultou um juízo de não inconstitucionalidade das normas em causa, conforme resulta dos Acórdãos nºs 39/88, 452/95 e 148/2004, todos tirados em Plenário (e todos acessíveis, bem como os demais citados, em www.tribunalconstitucional.pt).***

O mesmo se diga quanto à jurisprudência exarada sobre a constitucionalidade das normas contidas nos artigos 18º, 19º e quadro anexo, 21º e 24º da Lei nº 80/77, de 26 de outubro. Cabe aqui referir as pronúncias de não inconstitucionalidade sucessivamente tomadas nos Acórdãos do Plenário nºs 39/88, 85/2003, 148/2004 e 493/2009 (e ainda o Acórdão nº 144/2005).”

Ora, estas conclusões parecem, ao signatário, correctíssimas, correspondendo ao sentido da **jurisprudência** constitucional proferida em matéria de **nacionalizações**, jurisprudência, essa, aliás, devidamente identificada na **Decisão Sumária 778/14**.

22º

A Ilustre Conselheira Relatora pôde, assim, **concluir** a Decisão Sumária ora reclamada, afirmando (cfr. fls. 1465-1466 dos autos) (destaques do signatário):

*“9. Ora, atentando nas questões de inconstitucionalidade normativa colocadas no presente recurso de constitucionalidade, **considera-se, pela coincidência (quase integral) do objeto do recurso e, bem assim, pela identidade dos fundamentos que sustentam a alegação de inconstitucionalidade, dever acompanhar-se o entendimento professado no Acórdão, tirado em Plenário, nº 148/2004, que não julgou inconstitucionais as normas sub judice (pronúncia que também abrangeu as normas dos artigos 1º a 6º do Decreto-Lei nº 528/76, de 7 de julho – não aplicadas no aresto ora recorrido – e as normas dos artigos 1º a 5º do Decreto-Lei nº 332/91, de 6 de setembro, cuja apreciação – como vimos supra – não é solicitada no presente recurso), juízo corroborado – quanto aos artigos 18º a 19º (e quadro anexo) da Lei nº 80/77, de 26 de outubro – pelo Acórdão nº 493/2009, também tirado em Plenário, para cuja fundamentação se remete.***

*10. Assim, em aplicação do sentido da jurisprudência constitucional a este respeito proferida em Plenário – tanto nos Acórdãos nºs 148/2004 e 493/2009, como nos aí citados – **conclui-se, em conformidade com a jurisprudência referida, pela não inconstitucionalidade das normas dos artigos 6º a 8º do Decreto-Lei nº 332/91, de 6 de setembro e dos artigos 18º, nº 1, 19º e quadro anexo, 21º e 24º da Lei nº 80/77, de 26 de outubro.**”*

23º

Julga o signatário que tal conclusão, da Ilustre Conselheira Relatora, **de não inconstitucionalidade das normas impugnadas**, se afigura como perfeitamente legítima, limitando-se a dar sequência ao disposto no artigo 78º - A, nº 1, da LTC.

No entanto, inconformados, os ora recorrentes entenderam **reclamar da Decisão Sumária 778/14 para a conferência** (cfr. fls. 1471-1500 dos autos).

24º

A argumentação produzida pelos ora recorrentes, no seu requerimento de reclamação para a conferência, **não infirma**, porém, as conclusões da Ilustre Conselheira Relatora, limitando-se a colocar, mais uma vez, em causa o decidido pelas anteriores instâncias.

Atente-se, por exemplo, no referido a fls. 1471-1472 dos autos:

“3. Da matéria de facto que os Tribunais fixaram em definitivo, resulta que da aplicação das normas dos artigos 6º a 8º do Dec-Lei nº 332/91, de 6 de Setembro, em conjugação com os artigos 18º, 19º e quadro anexo, 21º, 24º e 28º da Lei nº 80/77, a indemnização atribuída pelas «nacionalizações» das empresas pertencentes ao antecessor dos reclamantes, o empresário António Champalimaud, não passou de um valor irrisório, claramente ofensivo das normas e princípios constitucionais constantes dos artigos 83º e 62º da CRP, bem como dos princípios do Estado de Direito consagrados nos artigos 2º, 17º e 18º da Lei Fundamental.”

Ora, é justamente esta a conclusão que, **nem as anteriores instâncias, nem este Tribunal Constitucional**, alguma vez retiraram dos factos invocados nos autos, tendo justamente explicitado, *ad nauseam*, os argumentos que, no respectivo entender, impediam que se pudesse chegar a uma tal conclusão.

25º

Os ora recorrentes, no requerimento de reclamação para a conferência, procuraram, por outro lado, continuar a esgrimir com argumentos retirados da **matéria de facto** decidida nas instâncias (cfr., por exemplo, fls. 1472-1484 dos autos), quando a apreciação deste Tribunal Constitucional se cinge, apenas, ao **controlo da constitucionalidade de normas**, não à apreciação do mérito ou demérito das decisões em concreto proferidas.

E, por outro lado, a referência a um alegado *«consenso, praticamente unânime no mundo actual, quanto ao modelo económico-social mais adequado ao desenvolvimento e ao progresso dos povos de todo o Mundo, e quanto aos requisitos exigíveis para que um modelo económico possa considerar-se conforme à ideia do Estado de Direito»* (cfr. fls. 1484 dos autos), dificilmente se poderá erigir em parâmetro de avaliação da constitucionalidade de normas jurídicas.

A bem dizer, **em face da reiterada jurisprudência deste Tribunal Constitucional** sobre as normas cuja constitucionalidade se procurou contestar – jurisprudência, essa, que se mantém constante, há mais de duas décadas e meia -, o recurso de constitucionalidade dos ora recorrentes parece, pelo menos ao signatário, estar condenado ao insucesso.

26º

Seja como for, através do **Acórdão 199/15**, de 19 de Março (cfr. fls. 1527-1532 dos autos), que recaiu sobre a **reclamação para a conferência** apresentada, veio este Tribunal Constitucional decidir o seguinte (cfr. fls. 1531-1532 dos autos):

“8. Ainda que se possa admitir que a jurisprudência constitucional invocada na Decisão Sumária reclamada (especialmente os Acórdãos n.º 148/2004 e 493/2009), tenha aferido das mesmas questões de inconstitucionalidade objecto do presente recurso e à luz dos parâmetros de constitucionalidade invocados pelos recorrentes em termos que admitiriam a prolação de uma decisão sumária, é de considerar a argumentação dos recorrentes em termos que permitam a apreciação das questões suscitadas por um colectivo cuja formação competente é, na fase processual posterior às alegações, o Pleno da Secção – pelo que é de deferir a presente reclamação, sem prejuízo da delimitação do objecto do recurso operada pela Decisão Sumária e ora não reclamada (cfr. supra, n.º 6).

III – Decisão

9. Pelo exposto, decide-se deferir a presente reclamação e, em consequência, ordenar o prosseguimento do recurso, com a delimitação do objecto indicada no n.º 6, notificando-se os recorrentes para apresentar alegações, no prazo de 30 (trinta) dias.”

27º

No entanto, como facilmente se intui, a prolação do **Acórdão 199/15 em nada infirma a argumentação de fundo constante da Decisão Sumária 778/14** reclamada, e a que atrás se fez referência (cfr. supra n.ºs 21 e 22 das presentes contra-alegações).

Com efeito, a argumentação aduzida pela Ilustre Conselheira Relatora, na referida Decisão Sumária, continua a afigurar-se, ao signatário, **correctíssima e reflectindo adequadamente a anterior jurisprudência deste Tribunal Constitucional em matéria de nacionalizações.**

Basta atentar, para o efeito, na fundamentação dos **Acórdãos** deste **Tribunal Constitucional** proferidos em **Plenário** n.ºs **39/88, 425/95, 85/03, 148/04 e 493/09**, profusamente citados pelas anteriores instâncias e pela Ilustre Conselheira Relatora, e devidamente reflectidos nas presentes contra-alegações, bem como no **Acórdão 144/05**.

28º

Esta conclusão do signatário, **de não inconstitucionalidade das normas impugnadas**, não é, aliás, contraditada pelos recorrentes nas suas **alegações** de recurso perante este Tribunal Constitucional.

Com efeito, grande parte da sua argumentação é **idêntica** à anteriormente aduzida – aliás, sem sucesso - perante as sucessivas instâncias administrativas que apreciaram os seus recursos anteriores (**Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa e Supremo Tribunal Administrativo**).

29º

Por outro lado, os próprios recorrentes reconhecem a consistência e coerência da **jurisprudência deste Tribunal Constitucional em matéria de nacionalizações**, uma vez que se limitam a invocar, em defesa da sua posição, os **sucessivos votos de vencido** apostos aos Acórdãos atrás referidos.

Votos de vencido, esses, que, naturalmente, não reflectem o **sentido da tese que vingou em tais Acórdãos**.

30º

Assim, por todas as razões invocadas ao longo das presentes contra-alegações, e com base na jurisprudência anteriormente citada, julga-se que este Tribunal Constitucional deverá, agora:

a) concluir **não serem inconstitucionais os artigos 6.º a 8.º do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de Setembro e os artigos 18º, n.º 1, 19º e quadro anexo, 21º e 24º da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro**, por alegada violação dos artigos 62º e 83º da CRP; princípio do Estado-de-Direito consagrado nos artigos 2º, 17º e 18º da CRP; artigos 8º e 16º da CRP, por não respeitarem o direito de propriedade e o princípio da justa indemnização por nacionalizações, consagrados também no Direito Internacional vinculativo para Portugal, como a Carta das Nações Unidas, os Pactos de 1966, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, as Directivas do Banco Mundial de 1992, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (e designadamente o artigo 1º nº 1 do Primeiro Protocolo Adicional)» (na formulação da Ilustre Conselheira Relatora deste Tribunal Constitucional – cfr. fls. 1464-1465, 1528-1530 dos autos);

b) **negar**, nessa medida, **provimento ao recurso de constitucionalidade** interposto pelos ora recorrentes, **A.** e outros;

c) **manter**, em consequência, o **Acórdão** recorrido, de **4 de Abril de 2013**, do **Supremo Tribunal Administrativo**.»

Cumpre apreciar e decidir.

II – Fundamentação

7. Conforme delimitação efetuada pela Decisão Sumária n.º 778/14 e confirmada pelo Acórdão n.º 199/2015 (cfr. II – Fundamentação, n.º 6 e III – Decisão, n.º 9), o objeto do presente recurso é limitado à apreciação das normas dos **artigos 6.º a 8.º do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de setembro** e dos artigos **18.º, n.º 1, 19.º e quadro anexo, 21.º e 24.º da Lei n.º 80/77, de 26 de outubro** – por alegada violação dos «artigos 62º e 83º da CRP; princípios do Estado-de-Direito consagrados nos artigos 2º, 17º e 18º da CRP; artigos 8º e 16º da CRP, por não respeitarem o direito de propriedade e o princípio da justa indemnização por nacionalizações, consagrados também no Direito Internacional vinculativo para Portugal, como a Carta das Nações Unidas, os Pactos de 1966, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, as Diretivas do Banco Mundial de 1992, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (e designadamente o artigo 1º Nº 1 do Primeiro Protocolo Adicional)» (cfr. requerimento de interposição de recurso, fls. 1437-1438).

O primeiro conjunto de normas submetidas à apreciação do Tribunal Constitucional (artigos **6.º a 8.º do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de Setembro**) insere-se no diploma que estabeleceu o novo processo de cálculo das indemnizações conferidas aos ex-titulares de direitos sobre bens nacionalizados e revogou os artigos 1.º a 7.º do Decreto-Lei n.º 528/76, de 7 de julho e o segundo conjunto de preceitos (artigos **18.º, n.º 1, 19.º e quadro anexo, 21.º e 24.º da Lei n.º 80/77, de 26 de outubro**) está integrado no diploma que aprovou as indemnizações aos ex-titulares de direitos sobre bens nacionalizados ou expropriados.

7.1 As normas dos artigos 1.º a 8.º do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de Setembro, têm o seguinte teor:

«CAPÍTULO I

Cálculo do valor da indemnização

«Artigo 1.º

O cálculo das indemnizações a atribuir aos titulares de ações ou partes de capital de empresas nacionalizadas será apurado com base no valor do património líquido da respetiva empresa, no valor das cotações a que as respetivas ações hajam sido efetivamente transacionadas na Bolsa de Valores de Lisboa, bem como no valor da efetiva rentabilidade da empresa.

Artigo 2.º

O valor do património líquido de cada empresa será determinado a partir do balanço de gestão, na data da nacionalização, ou, na sua falta, em 31 de dezembro de 1974, e, em ambos os casos, de acordo com as especificações técnicas aprovadas pelas Resoluções do Conselho de Ministros n.ºs 243/80, de 11 de julho, e 40/82, de 10 de março, e pela resolução do Conselho de Ministros de 23 de maio de 1985, publicada no Diário da República, 2.ª série, de 22 de agosto, quanto à avaliação

patrimonial de empresas nacionalizadas, em tudo o que não contrarie o disposto no presente diploma.

Artigo 3.º

1 - O valor a atribuir às participações financeiras detidas pelas empresas nacionalizadas será o valor médio entre os resultados do balanço da participante e do balanço da participada, reconduzido este último à situação líquida da empresa.

2 - No caso de não ser possível obter os elementos necessários ao cálculo referido no número anterior, manter-se-á o valor já fixado.

Artigo 4.º

Tratando-se de empresas que, à data da nacionalização, fossem detentoras de concessões, serão consideradas, para efeito de valorização desses ativos incorpóreos, as disposições legais ou contratuais respetivas, ao tempo em vigência, que previssessem a entrega por parte do Estado de quaisquer compensações pecuniárias por denúncia da situação contratual.

Artigo 5.º

1 - O valor de cotação das ações de cada sociedade anónima será o que resultar da média aritmética simples das cotações máximas e mínimas desses títulos ao portador em cada ano civil e para os últimos cinco anos anteriores a 1975.

2 - Quando as ações não hajam sido cotadas para cada um dos cinco anos referidos no número anterior, o valor de cotação não será considerado.

3 - Quando se trate de ações oferecidas à subscrição pública com pagamento de prémio de emissão e que não hajam sido admitidas à cotação na bolsa, poderá ser tomado em consideração, para efeito da determinação da componente C2, referida na fórmula constante da norma contida no artigo 7.º, o valor da emissão.

4 - Sempre que, no período referido no n.º 1, o valor nominal das ações 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 ação do valor nominal vigente à data da nacionalização.

5 - Quanto às empresas que hajam resultado de fusão operada nos últimos cinco anos anteriores a 1975, a falta de valores de cotação das respetivas ações 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 respetivos capitais sociais na data da fusão, no capital total.

Artigo 6.º

1 - O valor da efetiva rendibilidade será aferido pela média aritmética simples dos resultados do exercício verificados nos últimos cinco anos anteriores a 1975, acrescidos da correspondente dotação anual para amortizações e monetariamente corrigidos por aplicação dos coeficientes fixados na Portaria n.º 506/75, de 20 de agosto, sendo que o mesmo período poderá ser reduzido até três anos no caso de indisponibilidade de elementos.

2 - A taxa calculatória a aplicar à média encontrada, nos termos do número anterior, para obtenção do valor de rendibilidade, será de 5%.

3 - Sempre que as empresas tenham tido duração inferior ao período de tempo considerado no n.º 1, será ainda aplicado o disposto nos números anteriores, recorrendo-se quer à anualização da aludida média quer à redução do período de referência da mesma, que no caso limite poderá corresponder a um único ano.

4 - Caso tenham sido verificadas fusões de empresas, aplicar-se-á, com as necessárias adaptações, o critério contemplado no n.º 5 do artigo 5.º

Artigo 7.º

1 - Para o cálculo do valor da indemnização a atribuir por cada ação ou parte de capital adotar-se-á a fórmula geral:

$$V = \alpha_1 C_1 + \alpha_2 C_2 + \alpha_3 C_3$$

2 - Aos símbolos mencionados no número precedente são atribuídos os seguintes significados:

V = valor da indemnização por ação, ou parte de capital quando se trate de empresas que não tenham revestido a forma de sociedade anónima;

C1 = valor que, para cada ação ou parte de capital, resulte do balanço especial nos termos do artigo 2.º;

C2 = valor de cotação determinado de acordo com o artigo 5.º;

C3 = valor de rendibilidade determinado nos termos do artigo 6.º;

α_1 , α_2 , α_3 = coeficientes de ponderação fixados, respetivamente, em 60%, 20% e 20%.

3 - Sempre que não seja possível calcular C2 ou C3, o valor do coeficiente respetivo será repartido em partes iguais pelos restantes; caso se verifique, em simultâneo, a impossibilidade de cálculo dessas parcelas, α_1 igualará a unidade.»

CAPÍTULO II

Fixação do valor definitivo

Artigo 8.º

1 - Os valores de indemnização que se encontrem fixados à data de publicação do presente diploma serão desde logo alterados pela Direção-Geral da Junta do Crédito Público (DGJCP), à luz dos critérios enunciados no capítulo I, independentemente de qualquer outra formalidade, mas sem prejuízo de solicitação aos titulares do direito à indemnização de qualquer elemento tido por necessário.

2 - O Ministro das Finanças fixará, por despacho, o novo valor de indemnização resultante do estipulado no n.º 1, o qual substituirá o anteriormente atribuído.

3 - Nos termos dos números anteriores, a alteração ao valor de indemnização não poderá conduzir a um valor inferior ao anteriormente atribuído, pelo que nesse caso será este o fixado.»

Esta disposição habilita a alteração dos valores de indemnização fixados à data da entrada em vigor do diploma à luz dos critérios enunciados nos artigos antecedentes dessa disposição do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de setembro, não podendo todavia conduzir a valor inferior ao anteriormente atribuído como, aliás, resulta do seu enunciado.

7.2 As várias disposições da Lei n.º 80/77, de 26 de outubro, também submetidas à apreciação deste Tribunal no âmbito do presente recurso, têm o teor que se reproduz:

«CAPÍTULO III

Do pagamento da indemnização

Artigo 18.º

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

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

Artigo 19.º

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

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

(...)

Artigo 21.º

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

(...)

Artigo 24.º

Os juros das obrigações vencem-se desde a data da nacionalização ou expropriação ou da data da ocupação efetiva dos prédios, no caso de esta ser anterior, sendo capitalizados os vencidos até à data da emissão das obrigações destinadas ao pagamento das indemnizações provisórias e pagos anualmente os vencidos a partir dessa data.

(...)

Artigo 28.º

Por decreto-lei poderão ser estabelecidas formas especiais de compensação ou pagamento de indemnizações, tendo em conta a situação financeira do Estado e das respetivas empresas ou setores, às entidades seguintes:

- a) Empresas seguradoras nacionalizadas e instituições de previdência;
- b) Instituições de crédito nacionalizadas;
- c) Outras empresas públicas ou nacionalizadas;
- d) Outras pessoas coletivas de direito público.

Anexo

Quadro referido no artigo 19º

Classe	Montante a indemnizar	Taxa de Juro Porcentagem	Anos de amortização	Período de diferimento	Período Total
I	Até	13,0	6	2	8
II	50 000\$				
III		12,8	6	2	8
IV	De 50 000\$ a 125				
V	000\$	12,4	7	2	9
VI					
VII	De 125 000\$ a 250				
VIII	000\$	11,8	7	2	9
IX					
X	De 250 000\$ a 450				
XI	000\$	11,0	9	2	11
XII					
	De 450 000\$ a 750				
	000\$	9,8	13	3	16
	De 750 000\$ a 1 175				
	000\$	8,4	15	3	18
	De 1 175 000\$ a 1 750				
	000\$...	6,8	17	4	21
	De 1 750 000\$ a 2 500				
	000\$...	5,0	19	4	23
	De 2 500 000\$ a 3 450				
	000\$...	3,0	21	5	26
	De 3 450 000\$ a 4 625				
	000\$...	2,5	23	5	28
	De 4 625 000\$ a 6 050				
	000\$...				
	Acima de 6 050				
	000\$				

Deste amplo complexo normativo contido na Lei n.º 80/77, de 26 de outubro, relevam assim, para a questão de constitucionalidade suscitada, as disposições que regulam as formas de pagamento da indemnização (artigo 18.º, n.º 1) e a respetiva efetivação (artigo 21.º), a duração dos prazos de amortização e de diferimento dos empréstimos correspondentes aos títulos de dívida pública entregues para satisfação do direito de indemnização, conjugados com o valor dos juros remuneratórios desses empréstimos (artigo 19.º, por referência também ao quadro anexo ao diploma, para o qual remete o n.º 2 desse mesmo artigo), e o vencimento dos juros devidos (artigo 24.º).

8. Como se escreveu na Decisão Sumária n.º 778/2014, as normas impugnadas no presente recurso foram diversas vezes sujeitas ao escrutínio de constitucionalidade, tendo o Tribunal Constitucional decidido reiteradamente no sentido da não inconstitucionalidade das várias dimensões normativas retiradas quer do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de setembro (e, bem assim, do anterior Decreto-Lei n.º 528/76, de 7 de julho), quer da Lei n.º 80/77, de 26 de outubro, que resultaram na determinação dos valores e modos de pagamento de indemnizações aos ex-titulares de direitos sobre bens nacionalizados. Ali se afirmou que (cfr. II – Fundamentação, n.º 8 e 9):

«**8.** (...)»

Com efeito, o Tribunal Constitucional teve ocasião de se pronunciar repetidamente sobre a constitucionalidade das normas que regulam os critérios de avaliação dos bens e empresas nacionalizadas - primeiramente estabelecidos nos artigos 1.º a 6.º do Decreto-Lei n.º 528/76, de 7 de julho e depois fixados nos artigos 1.º a 7.º do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de setembro (aplicáveis nos termos do artigo 8.º do mesmo diploma legal) - sendo que dessa jurisprudência resultou um juízo de não inconstitucionalidade das normas em causa, conforme resulta dos Acórdãos n.ºs 39/88, 452/95 e 148/2004, todos tirados em Plenário (e todos acessíveis, bem como os demais citados, em www.tribunalconstitucional.pt).

O mesmo se diga quanto à jurisprudência exarada sobre a constitucionalidade das normas contidas nos artigos 18.º, 19.º e quadro anexo, 21.º e 24.º da Lei n.º 80/77, de 26 de outubro. Cabe aqui referir as pronúncias de não inconstitucionalidade sucessivamente tomadas nos Acórdãos do Plenário n.ºs 39/88, 85/2003, 148/2004 e 493/2009 (e ainda no Acórdão n.º 144/2005). (...)»

E, foi em aplicação da jurisprudência referida que a Decisão Sumária concluiu pela não inconstitucionalidade das normas sindicadas que integram o objeto do recurso:

«**9.** Ora, atentando nas questões de inconstitucionalidade normativa colocadas no presente recurso de constitucionalidade, considera-se, pela coincidência (quase integral) do objeto do recurso e, bem assim, pela identidade dos fundamentos que sustentam a alegação de inconstitucionalidade, dever acompanhar-se o entendimento professado no Acórdão, tirado em Plenário, n.º 148/2004, que não julgou inconstitucionais as normas *sub judice* (pronúncia que também abrangeu as normas dos artigos 1.º a 6.º do Decreto-Lei n.º 528/76, de 7 de julho – não aplicadas no aresto ora recorrido - e as normas dos artigos 1.º a 5.º do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de setembro, cuja apreciação – como vimos *supra* - não é solicitada no presente recurso), juízo corroborado – quanto aos artigos 18.º e 19.º (e quadro anexo) da Lei n.º 80/77, de 26 de outubro – pelo Acórdão n.º 493/2009, também tirado em Plenário, para cuja fundamentação se remete.

10. Assim, em aplicação do sentido da jurisprudência constitucional a este respeito proferida em Plenário – tanto nos Acórdãos n.ºs 148/2004 e 493/2009, como nos aí citados – conclui-se, em conformidade com a jurisprudência referida, pela não inconstitucionalidade das normas dos artigos 6.º a 8.º do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de setembro e dos artigos 18.º, n.º 1, 19.º e quadro anexo, 21.º e 24.º da Lei n.º 80/77, de 26 de outubro.»

9. A questão da conformidade constitucional dos conjuntos normativos ora sindicados foi objeto de análise, em recurso idêntico aos dos presentes autos e com invocação de idênticos parâmetros de constitucionalidade, no citado Acórdão n.º 148/2004, do Plenário deste Tribunal.

Com efeito, verifica-se uma quase identidade entre as questões de constitucionalidade objeto dos presentes autos e as tratadas pelo Tribunal Constitucional naquele aresto e nos demais supra mencionados. A similitude das questões de constitucionalidade colocadas no presente recurso com as questões colocadas e apreciadas no recurso decidido pelo **Acórdão n.º 148/2004** resulta evidente das seguintes passagens do acórdão invocado, nas partes em que, respetivamente, enuncia (4.) e delimita (8.) o objeto do recurso:

«(...) 4. Deste acórdão do Supremo Tribunal de Justiça o demandante interpôs o presente recurso de constitucionalidade, ao abrigo da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 70º da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional, pretendendo com isso:

“ver apreciada a inconstitucionalidade material dos artigos 18º, 19º e quadro anexo, 21º, 24º e 28º da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro e dos artigos 1º a 6º do D.L. n.º 528/76, de 7 de Julho e artigos 1º a 8º do D.L. n.º 332/91, de 6 de Setembro, por violação dos seguintes preceitos e princípios: artigos 62º e 83º da CRP; princípios do Estado-de-Direito consagrados nos artigos 2º, 17º e 18º da CRP; artigos 8º e 16º da CRP, por não respeitarem o direito de propriedade e o princípio da justa indemnização por nacionalizações, consagrados no Direito Internacional vinculativo para Portugal, como a Carta das Nações Unidas, os Pactos de 1966, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, as Directivas do Banco Mundial de 1992, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (e designadamente o art.º 1º, n.º 1, do Primeiro Protocolo Adicional).”

O recorrente concluiu as suas alegações da seguinte forma:

(a) Da matéria de facto fixada no processo pelas instâncias jurisdicionais competentes (Tribunal Colectivo de 1ª Instância e Tribunal da Relação), que aqui se dá como reproduzida, resulta que, por aplicação dos critérios estabelecidos nos artigos 18º, 19º (e quadro anexo), 21º, 24º e 28º da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, nos artigos 1º a 6º do D.L. n.º 528/76, de 7 de Julho e nos artigos 1º a 8º do D.L. n.º 332/91, de 6 de Setembro, as indemnizações atribuídas aos ex-titulares de participações sociais nacionalizadas em 1975 são inferiores a 10% dos valores reais dos bens nacionalizados.

(b) Na verdade, os mencionados dispositivos legais fixaram o pagamento das indemnizações através de dação em cumprimento com Obrigações do Tesouro amortizáveis a longo prazo e com taxas de juro muito inferiores às taxas de inflação verificadas, e estabeleceram critérios de avaliação que conduziram à atribuição pelo Governo, às empresas nacionalizadas, de valores muito inferiores aos valores reais das mesmas.

(c) Assim, os preceitos legais citados estão feridos de inconstitucionalidade material, por ofensa dos art.ºs 62º e 83º da C.R.P..

(d) Os mesmos preceitos referidos da lei ordinária ofendem ainda os princípios do Estado de Direito consagrados nos artigos 2º, 17º e 18º da CRP;

(e) Ofendem ainda o disposto nos arts. 8º e 16º da CRP, por não respeitarem o direito de propriedade e o princípio da justa indemnização por nacionalizações, consagrados no Direito Internacional vinculativo para Portugal, como a Carta das Nações Unidas e os Pactos de 1966; a Declaração Universal dos Direitos do Homem; as Directivas do Banco Mundial de 1992; a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (e designadamente o art.º 1, n.º 1 do 1º Protocolo Adicional).

(f) A decisão recorrida considerou erradamente que não é aplicável o disposto no art.º 62º da C.R.P. à indemnização por nacionalizações, e que as indemnizações por nacionalizações não têm de ser equivalentes, nem sequer próximas, dos valores dos bens transferidos forçadamente para a titularidade do Estado.

(g) Desse modo, a decisão recorrida considerou, erradamente, que os citados preceitos legais não ofendem as normas e princípios constitucionais apontados.

(h) Deverá, assim, dar-se provimento ao presente recurso, declarando-se a inconstitucionalidade material dos preceitos citados, com todas as consequências decorrentes”

(...)

8. Nestes termos, o objecto do presente recurso limita-se à apreciação da constitucionalidade dos artigos 1º a 6º do Decreto-Lei n.º 528/76, de 7 de Julho, artigos 1º a 8º do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de Setembro e artigos 18º, n.º 1, 19º e quadro anexo, 21º e 24º da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro. Invoca o recorrente a sua desconformidade, com os artigos 62º e 83º da Constituição, com “os princípios do Estado de Direito nos artigos 2º, 17º e 18º da CRP”, bem como, ainda, com o disposto nos artigos 8º e 16º da Constituição, por não respeitarem “o direito de propriedade e o princípio da justa indemnização por nacionalizações, consagrados no Direito Internacional vinculativo para Portugal, como a Carta das Nações Unidas e os Pactos de 1966; a Declaração Universal dos Direitos do Homem; as Directivas do Banco Mundial de 1992; a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (e designadamente o art.º 1, n.º 1 do 1º Protocolo Adicional)”.»

E da leitura do posterior **Acórdão n.º 493/2009** – decidindo recurso de constitucionalidade de decisão judicial que recusara a aplicação das normas dos artigos 18.º e 19.º da Lei n.º 80/77, de 26 de outubro, com fundamento em inconstitucionalidade – se pode facilmente concluir pela coincidência (embora neste caso parcial) das questões de constitucionalidade ali tratadas com as questões submetidas à apreciação do Tribunal Constitucional no presente recurso:

«(...) O ter-se reportado o apontado vício de inconstitucionalidade genericamente às normas dos artigos 18.º e 19.º da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, sem qualquer precisão indicativa dos segmentos inquinados por tal vício, pode deixar entender que a decisão o estende a todo o regime constante desses artigos.

Todavia, é possível colher da fundamentação da sentença recorrida elementos que contrariam essa conclusão, evidenciando, de forma clara, que a recusa de aplicação dos mencionados artigos se deveu, por um lado à forma de pagamento da indemnização estabelecida no artigo 18.º daquela lei e, por outro lado, à duração dos prazos de

amortização e de diferimento dos empréstimos correspondentes aos títulos de dívida pública entregues para satisfação do direito de indemnização, conjugados com o valor dos juros remuneratórios desses empréstimos, estando esses dados fixados no quadro anexo ao referido diploma, para o qual remete o n.º 2, do referido artigo 19.º.

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

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

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

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

9.1 Existindo assim identidade de objeto do recurso, a questão de constitucionalidade relativa às normas dos **artigos 6.º a 8.º do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de Setembro**, foi assim decidida pelo Acórdão n.º 148/2004 (II, B), 12):

«(...)

12. Quanto às normas que estabeleceram os critérios de avaliação das empresas nacionalizadas, para efeito de indemnização, fixados, primeiro, pelos artigos 1º a 6º do Decreto-Lei n.º 528/76, de 7 de Julho e, depois, pelos artigos 1º a 7º do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de Setembro (bem como o artigo 8º deste último diploma), também existe já jurisprudência do Tribunal Constitucional, que agora se reafirma, remetendo para os respectivos fundamentos.

Assim, no referido Acórdão n.º 39/88 disse-se, a propósito dos artigos 3º e 4º do Decreto-Lei n.º 528/76:

(...)

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 rendibilidade*.

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* [compensation]). 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.

Já o citado Acórdão n.º 452/95 se debruçou não só sobre as normas que fixavam o prazo para cálculo do valor de cotação e do valor de rendibilidade das acções das sociedades nacionalizadas mas também sobre todos os artigos 1º a 8º do Decreto-Lei n.º 332/91, concluindo pela não inconstitucionalidade das normas em questão. Escreveu-se a propósito daqueles artigos 1º a 7º:

(...)

8.3. Definidos os parâmetros constitucionais da indemnização por nacionalização, vejamos, então, se eles são observados pelas normas constantes dos artigos 1º a 7º do Decreto-Lei n.º 332/91.

As normas acima transcritas estabelecem três critérios para o cálculo do montante das indemnizações a atribuir aos titulares de acções ou partes de capital de empresas nacionalizadas: o valor do património líquido da empresa; o valor das cotações a que as respectivas acções hajam sido efectivamente transaccionadas na Bolsa de Valores de Lisboa; e o valor da efectiva rendibilidade da empresa (artigo 1º). O valor do património líquido de cada empresa é determinado a partir do balanço de gestão, na data da nacionalização, ou, na sua falta, em 31 de Dezembro de 1974, e, em ambos os casos, de acordo com as especificações técnicas aprovadas pelas Resoluções do Conselho de Ministros n.ºs. 243/80, de 11 de Julho, e 40/82, de 10 de Março, e pela Resolução do Conselho de Ministros de 23 de Maio de 1985, publicada no *Diário da República*, 2ª Série, de 22 de Agosto, quanto à avaliação patrimonial de empresas nacionalizadas, em tudo o que não contrarie o Decreto-Lei n.º 332/91 (artigo 2º). Por sua vez, o valor de cotação das acções de cada sociedade anónima é o que resultar da média aritmética simples das cotações máximas e mínimas desses títulos ao portador em cada ano civil e para os últimos cinco anos anteriores a 1975, não sendo, porém, considerado o valor de cotação, quando as acções não hajam sido cotadas para cada dos referidos cinco anos (artigo 5º, n.ºs. 1 e 2). Finalmente, o valor da efectiva rendibilidade é aferido pela média aritmética simples dos resultados do exercício verificados nos últimos cinco anos anteriores a 1975, acrescidos da correspondente dotação anual para amortizações e monetariamente corrigidos por aplicação dos coeficientes fixados na Portaria n.º 506/75, de 20 de Agosto, podendo o mesmo período ser reduzido até três anos no caso de indisponibilidade de elementos, e sendo a taxa calculatória a aplicar àquela média de 5% (artigo 6º, n.ºs. 1 e 2). Os coeficientes de ponderação são fixados em 60%, 20% e 20%, respectivamente, para o valor do património líquido da empresa, o valor de cotação das acções e o valor da efectiva rendibilidade (artigo 7º, n.º 2).

Os critérios de determinação do *quantum* indemnizatório a atribuir aos titulares de acções ou partes de capital de empresas nacionalizadas, cujos traços gerais vêm de ser apontados – tendo sido, por isso, omitidas algumas particularidades do seu regime – não violam o *direito à indemnização*, previsto, para a nacionalização de empresas e solos, no artigo 83º da Lei Fundamental, não sendo, por conseguinte, inconstitucionais as normas que os consagram. Duas razões fundamentais legitimam esta asserção. Em primeiro lugar, o critério do *valor do património líquido da empresa*, apurado com base no balanço de gestão – cujo coeficiente de ponderação é, como se viu, de 60% –, é um critério *habitualmente* utilizado em situações em que seja necessário determinar o valor de quotas de sociedades, quer nos casos de liquidação de quotas, por morte, exoneração ou exclusão de um sócio, em que o valor da quota deste é fixado “com base no estado da sociedade à data em que ocorreu ou produziu efeitos o facto determinante da liquidação” (cfr. o artigo 1021º, n.º 1, do Código Civil), quer nos casos de determinação da contrapartida da aquisição da quota de um sócio que tenha votado contra a fusão de sociedades e que, por esse facto, tenha o direito de se exonerar (artigo 105º, n.º 2, do Código das Sociedades Comerciais), quer ainda nas hipóteses de amortização de quotas [artigo 235º, n.º 1, alínea *a*), do Código das Sociedades Comerciais]. Em segundo lugar, os critérios apontados não são critérios *arbitrários*, totalmente desligados do valor económico dos bens nacionalizados, nem conduzem, no plano abstracto em que, neste processo de fiscalização da constitucionalidade, tem de situar-se a análise deste Tribunal, a uma indemnização *meramente nominal* (*blösse Nominalentschädigung*), puramente *irrisória* ou *simbólica* ou a uma indemnização simplesmente *aparente*, antes têm virtualidades de levarem, na normalidade das situações – e só destas pode aqui o Tribunal curar – a uma indemnização *razoável* ou a uma compensação *adequada*.

É certo que o *valor de cotação* das acções das sociedades anónimas tem um coeficiente de ponderação de apenas 20% e apura-se tomando por base um período de tempo relativamente longo (últimos cinco anos anteriores a 1975) e que no valor da efectiva rendibilidade não entra o valor do *avviamento* das empresas. Só que – sem curar agora de saber se o *avviamento* releva ou não na determinação do valor do património líquido da empresa nacionalizada –, por um lado, não se pode olvidar que a norma do artigo 5º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 332/91 traduz um acentuado progresso em relação ao estatuído na legislação anterior, que mandava 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 e, bem assim, que, como referiu o Tribunal Constitucional no seu Acórdão n.º 39/88, na parte final do referido período (de cinco anos) as cotações na Bolsa subiram em termos bastantes superiores ao das taxas de inflação. Por outro lado, como foi

acentuado anteriormente, não vale, na indemnização por nacionalização, o princípio da indemnização *total ou integral (full composition [compensation])*, que rege a indemnização por expropriação, apurado, em regra, com base no *valor de mercado (Verkehrswert)*, também denominado *valor venal, valor comum ou valor de compra e venda* do bem expropriado, entendido não em sentido *estricto ou rigoroso*, mas sim em *sentido normativo*, isto é, um valor de mercado despidido de elementos de valorização puramente especulativos (cfr. F. Alves Correia, *O Plano Urbanístico*, cit., p. 550 ss., e o mencionado Acórdão deste Tribunal n.º 210/93). No domínio da indemnização por nacionalização, o artigo 83º da Constituição (artigo 82º, antes da revisão constitucional de 1989) basta-se, como foi afirmado um pouco mais acima, com uma indemnização *razoável ou aceitável*, isto é, com uma indemnização ainda proporcionada à perda dos bens nacionalizados, que cumpra as exigências de justiça, na sua refacção na matéria em causa.

Eis as razões – e sem deixar de ter em conta o elevado número de nacionalizações realizadas no nosso país e o facto de elas terem ocorrido, na quase totalidade, antes da entrada em vigor da Constituição de 1976, num contexto revolucionário, e não num período de um Estado de direito devidamente consolidado – pelas quais as normas constantes dos artigos 1º a 7º do Decreto-Lei n.º 332/91 não infringem a Constituição.»

Finalmente, quanto ao artigo 8º do Decreto-Lei n.º 332/91, relativo à fixação do valor da indemnização, o Acórdão n.º 452/95 concluiu igualmente pela inexistência de inconstitucionalidade, reafirmando-se, também quanto a esta norma, como atrás se disse, aquela jurisprudência. (...)».

9.2 E a questão de constitucionalidade dos artigos 18.º, n.º 1, 19.º e quadro anexo, 21.º e 24.º da Lei n.º 80/77, de 26 de outubro, foi assim apreciada e decidida pelo mesmo Acórdão n.º 148/2004 (cfr. B, 9 a 11):

«(...)

B)

Apreciação das questões de constitucionalidade

9. No que se refere às normas constantes da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, o Tribunal Constitucional não se pronunciou no sentido da sua desconformidade constitucional, no Acórdão n.º 39/88 (in *Diário da República*, I série, n.º 52, de 3 de Março de 1988), quanto às normas dos artigos 19º (e quadro anexo) 20º e 21º da Lei n.º 80/77, e, mais recentemente, no Acórdão n.º 85/2003, quanto às normas dos artigos 1º, 13º, 19º (e quadro anexo) e 24º do mesmo diploma.

A norma agora impugnada que não foi então apreciada foi, pois, a do *artigo 18º, n.º 1*, desse diploma de 1977, segundo o qual “o direito à indemnização, tanto provisória como definitiva, efectiva-se mediante entrega ao respectivo titular, pelo Estado, de títulos de dívida pública de montante igual ao valor fixado nos termos e condições constantes dos artigos seguintes”. Tal norma, que remete, quanto aos “termos e condições” de efectivação do direito à indemnização, para os artigos seguintes, não suscita, porém, na argumentação do recorrente, qualquer problema de constitucionalidade específico, estando em causa, apenas, justamente, tais “termos e condições” (cfr., aliás, o artigo 21º, impugnado no presente recurso e também apreciado pelo Acórdão n.º 39/88, nos termos do qual, 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, excepção dos casos previstos no artigo 22º” – casos, esses, relativos às pessoas colectivas de utilidade pública administrativa e às cooperativas, que não estão agora em causa).

Na verdade, o que está em causa não é propriamente a forma de pagamento da indemnização, pela entrega de títulos, mas o *valor* da mesma, pela fixação de *classes com prazos de amortização e taxas de juro fixas* que, segundo o recorrente, desvirtuariam, tornando manifestamente desproporcional, o valor da indemnização.

10. Escreveu-se no citado Acórdão n.º 39/88, na parte que ora interessa:

(...)

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 prémios 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 *indemnizações*, 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 indemnizações de montante inferior a 50000\$00 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 lhes 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 50000\$00 (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 degressiva 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 religiosas, 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 I;

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 I.

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.

(...)

3.2 – 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 compensation*).

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.)

Luis S. Cabral de Moncada, *Direito Económico*, Coimbra, 1986, p. 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; noutra 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 indemnização. 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).

(...)

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 do 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.

(...)

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 50000\$00 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.

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 gongo, 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 arbitrarias, 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, permitida 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 inquene 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.

(...)

Por sua vez, no Acórdão n.º 85/2003, partindo-se, no essencial, da fundamentação do Acórdão transcrito, concluiu-se, pela não inconstitucionalidade (...) sempre na base do pressuposto de que o critério indemnizatório das nacionalizações não é idêntico ao das expropriações, não só porque não tem de se pautar por uma justiça absolutamente indemnizatória como também porque pode ter em conta critérios especiais de necessidade política e social.

Segundo tais critérios, a prevalência do interesse colectivo sobre o interesse particular subsistirá até ao ponto em que o sacrifício dos direitos dos particulares comece a ser desproporcionado e desnecessário, ou atacável em termos de justiça distributiva, como aconteceria, no caso presente, se as indemnizações, no momento em que deveriam ter sido atribuídas, fossem irrisórias ou manifestamente desajustadas relativamente ao valor dos bens nacionalizados, tendo em conta a realidade económica da época. Ora esta última hipótese carece de ser demonstrada do ponto de vista do interesse público e da situação real da economia, tendo ainda em conta que a situação dos cidadãos que deveriam receber as indemnizações através de títulos da dívida pública não é diferente da dos outros cidadãos que eram titulares de títulos de dívida pública de juro fixo, no mesmo momento.”

A jurisprudência do Tribunal Constitucional tem-se, pois, orientado no sentido da não inconstitucionalidade das normas em crise (cfr. também, sobre as nacionalizações, o Acórdão n.º 452/95, publicado no *Diário da República*, II série, n.º 269, de 21 de Novembro de 1995, no qual se decidiu não declarar a inconstitucionalidade dos artigos 1º a 7º do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de Setembro).

11. O Tribunal Constitucional reafirma, no caso em apreço, o pensamento da sua anterior jurisprudência, sublinhando os seguintes pontos, decisivos, na solução do problema de constitucionalidade que é proposto, quanto às normas dos artigos 18º, 19º e quadro anexo, 21º e 24º, da Lei n.º 80/77:

1º A lógica subjacente à indemnização das nacionalizações não é idêntica à das expropriações dada a natureza do acto de nacionalização, a sua específica justificação política e constitucional em confronto com a expropriação;

2º A indemnização por nacionalização não tem de se pautar por uma justiça absolutamente indemnizatória podendo tomar em conta critérios especiais justificados de necessidade política e social, numa lógica de justiça distributiva, em que são ponderáveis interesses sociais e políticos estruturais;

3º Tais critérios serão constitucionalmente justificados se o grau de prevalência do interesse colectivo sobre o interesse particular que manifestam não implicar sacrifício dos direitos dos particulares manifestamente desproporcionado e desnecessário;

4º Limite de sobreposição do interesse colectivo ao particular é aquele a partir do qual as indemnizações se tornem irrisórias ou manifestamente desajustadas relativamente ao valor dos bens nacionalizados, tendo em conta a realidade económica do momento em que ocorreu o acto de nacionalização;

5º Aquém deste limite são constitucionalmente admissíveis critérios concretos de indemnização justificados por ponderações de necessidade política, económica e social.

Ora, como se reconheceu no Acórdão n.º 85/2003 a verificação de que estaríamos para além da fronteira do que é constitucionalmente justificável, “careceria de ser demonstrada do ponto de vista do interesse público e da situação real da economia, tendo ainda em conta que a situação dos cidadãos que deveriam receber as indemnizações através dos títulos de dívida pública não é diferente da dos outros cidadãos que eram titulares de títulos de dívida pública de juro fixo, no mesmo momento”.

Concluiu-se, assim, ante o exposto, pela não inconstitucionalidade de tais normas. (...)».

Por seu turno, o **Acórdão n.º 493/2009** aprecia as normas em causa já à luz do artigo 83.º da Constituição. Isto, já que defende também a distinção entre nacionalização e expropriação:

«(...) a nacionalização não se confunde com a expropriação, em sentido estrito e próprio. De múltiplos pontos de vista as duas figuras se distinguem. Quer quanto ao objecto, fundamento e fim, quer, reflexamente, quanto aos respectivos regimes (designadamente quanto ao procedimento de efectivação), as notas características da nacionalização demarcam-na da expropriação por utilidade pública, como mais desenvolvidamente se pôs em destaque no Acórdão n.º 452/95 (...).

Também no que diz respeito aos critérios constitucionais de indemnização, não há coincidência de regimes. Enquanto que o n.º 2, do artigo 62.º, da C.R.P., estabelece que a expropriação por utilidade pública só pode ter lugar “*mediante o pagamento de justa indemnização*”, o artigo 83.º, da C.R.P., aplicável à nacionalização, como forma de apropriação pública dos meios de produção, limita-se a remeter para a lei “*os critérios de fixação da correspondente indemnização*”, sem precisar qualquer pauta valorativa que à lei cumpra observar no cumprimento desta tarefa».

E assim conclui este último aresto quanto às questões de constitucionalidade em análise:

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

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

9.3 Assim, verifica-se que a jurisprudência constitucional precedente, considerada na Decisão Sumária reclamada aferiu efetivamente das questões de constitucionalidade igualmente colocadas nos presentes autos e à luz dos parâmetros também invocados pelos recorrentes no presente recurso.

10. Cumpre todavia, face ao teor das alegações e conclusões apresentadas pelos recorrentes, aferir se a argumentação expendida comporta elementos diferenciadores face ao apreciado anteriormente por este Tribunal, em especial no Acórdão n.º 148/2004, proferido em caso similar ao dos presentes autos, que sejam suscetíveis de justificar um diverso juízo de constitucionalidade.

Ora, as alegações de recurso apresentadas neste Tribunal não diferem, substancialmente, das questões suscitadas na reclamação da Decisão Sumária, dirigindo-se no essencial, à matéria de facto fixada nas instâncias, às questões da inconstitucionalidade das normas relativas à determinação do valor da indemnização decidida por atos de nacionalização, à justa indemnização e, ainda, à jurisprudência deste Tribunal que, segundo os recorrentes (cfr. IV, n.º 24), ainda que não tenha assumido inteiramente a posição sustentada por estes, permite que dela resulte a inconstitucionalidade das normas em causa face à matéria de facto provada (cfr. Alegações de

Recurso, I a IV, fls. 1539-1589 e V. Conclusões, a fls. 1589-1600 e, anteriormente, Reclamação, I a IV, a fls. 1471-1500).

Relativamente à invocação da matéria de facto apreciada e julgada nas instâncias, cumpre, primeiramente, advertir que a argumentação expendida pelos recorrentes quanto à matéria de facto dada como provada pelas instâncias não habilita, por si só, um juízo sobre a conformidade ou desconformidade constitucional das normas questionadas, atentos os limites da competência do Tribunal Constitucional em sede de fiscalização (mesmo concreta) da constitucionalidade de normas, tal como decorre da Constituição (artigo 280.º, n.º 1, alínea b), CRP) e da lei (artigo 70.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, na sua redação atual).

A este propósito, e partindo dos elementos de facto da situação *sub judicie*, invocam os recorrentes que o alegado desfasamento entre o valor do bem nacionalizado e o valor da indemnização fixada se fica a dever a uma «deficiente avaliação dos bens nacionalizados» - o que, atento o que fica dito sobre as competências do Tribunal Constitucional em sede de recurso de fiscalização concreta de constitucionalidade, não caberia, em qualquer caso, sindicar - e ao facto «de a Lei n.º 80/77 ter estabelecido prazos de amortização dos Títulos do Tesouro dados ao Autor (...), de longo prazo (...) e taxas de juro anuais irrisórias, muito abaixo das próprias taxas de inflação» (cfr. Alegações de Recurso, em especial, Conclusões, VIII a XXIV, *supra*, 6.1).

Quanto a este último aspeto – que, segundo os recorrentes, determinaria o recebimento de uma indemnização desconforme com as exigências constitucionais –, refira-se, no entanto, em conformidade com a jurisprudência deste Tribunal, que o momento relevante para aferir da razoabilidade e da suficiência da indemnização devida por um ato de nacionalização é o momento do recebimento dos títulos de dívida pública representativos do direito à indemnização dados em pagamento, e não o momento posterior da amortização integral da dívida incorporada naqueles títulos, apurado segundo o calendário de vencimentos e tendo em conta a evolução das taxas de juro (e, assim, da inflação). Como se afirmou a este propósito no Acórdão n.º 493/2009, por referência à forma de cumprimento da prestação indemnizatória devida por ato de nacionalização, também em causa nos presente autos (cfr. 2.3):

«(...) Quando se utiliza esta forma de cumprimento da prestação indemnizatória devida por ato de nacionalização (...) não pode do mesmo resultar a atribuição duma indemnização irrisória ou manifestamente irrazoável.

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

Assim, e uma vez recebidos os títulos representativos do direito à indemnização por ato de nacionalização, de montante igual ao valor da indemnização fixado, e ficando a decisão de os manter em carteira (e, assim, de não os mobilizar e alienar) na disponibilidade daqueles a quem os mesmos foram entregues – com a assunção do risco inerente –, as vicissitudes posteriores ao referido momento do recebimento não relevam para a aferir do carácter não irrisório ou razoável da indemnização – aferição que se reporta, reitere-se, ao momento da respetiva entrega.

Acresce que, como se afirmou no Acórdão n.º 493/2009, a falta ou inadequada regulamentação das hipóteses de mobilização antecipada dos títulos representativos do direito à indemnização, bem como a verificação de eventuais atrasos na entrega dos mesmos, não pode ter reflexos no juízo de fiscalização de constitucionalidade dos critérios legais em causa, dado que tal «apenas revela uma deficiente aplicação da lei» (cfr. 2.3)

Refira-se ainda, em todo o caso, que da matéria de facto em causa não foi retirada pelas instâncias (em especial, na decisão judicial recorrida) a conclusão de o valor indemnizatório fixado corresponder a um valor irrisório ou manifestamente desproporcionado. Bem assim, tal conclusão não se mostra adotada na jurisprudência do Tribunal Constitucional, em especial, na jurisprudência exarada no Acórdão n.º 148/2004 (que recai, como já assinalado, sobre situação bastante similar à situação dos autos) e no Acórdão n.º 493/2009. Isto, seja por referência aos critérios de avaliação dos bens e da indemnização devida (na fiscalização das normas contidas nos artigos 6.º a 8.º do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de Setembro, cfr. *supra*, 9.1), seja por referência às formas e procedimento de pagamento da indemnização estabelecida (na fiscalização das normas constantes dos artigos 18.º, n.º 1, 19.º e quadro anexo, 21.º e 24.º da Lei n.º 80/77, de 26 de outubro, cfr. *supra*, 9.2).

Depois, reiteradas as razões que determinam, para os recorrentes, a ofensa de várias normas da Constituição e dos instrumentos jurídicos internacionais relevantes (cfr. Alegações de Recurso, em especial, Conclusões XXV a XXIX, cfr. *supra*, 6.1)), considera-se que a jurisprudência constitucional já produzida sobre questões de constitucionalidade muito semelhantes (ou mesmo, como no citado Acórdão n.º 148/2004, idênticas) às colocadas no presente recurso de constitucionalidade procedeu à devida ponderação dessas mesmas questões em face das normas e princípios constitucionais ora invocados, como os decorrentes do princípio do Estado de Direito Democrático (artigo 2.º, CRP) e do regime dos direitos, liberdades e garantias, em especial, o princípio da proporcionalidade (artigos 17.º e 18.º, CRP), e os direitos e garantias da propriedade privada e da justa indemnização (artigos 62.º e 82.º, ora 83.º, CRP), não descurando os princípios de direito internacional (universal e regional) pertinentes. Sublinhe-se que essa jurisprudência procedeu ao enquadramento das questões suscitadas em face dos diferentes âmbitos de proteção das normas constitucionais em matéria de expropriações (artigo 62.º, CRP) e de nacionalizações (artigo 83.º, CRP).

Por último, e perante a invocação da jurisprudência constitucional anterior e, bem assim, das posições assumidas nos votos discordantes do sentido das decisões proferidas (cfr. Alegações de Recurso, em especial, Conclusões XXX a XL), *supra*, 6.1), considera-se não haver razão que habilite a formulação de um juízo de validade constitucional diverso do produzido pela jurisprudência maioritária deste Tribunal, que decidiu, de forma constante e repetida, pela não inconstitucionalidade das normas objeto do presente recurso, tendo em especial consideração a jurisprudência - produzida em Plenário - mais recente sobre as matérias em apreciação (assim, os Acórdãos n.ºs 148/2004 e 493/2009).

11. Assim, em conformidade com a jurisprudência constitucional anterior, em especial a exarada nos Acórdãos n.ºs 148/2004 e 493/2009, para cuja fundamentação se remete, resta concluir pela não

inconstitucionalidade das normas dos artigos 6.º a 8.º do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de setembro e dos artigos 18.º, n.º 1, 19.º e quadro anexo, 21.º e 24.º da Lei n.º 80/77, de 26 de outubro.

III – Decisão

12. Pelo exposto, decide-se;

a) não julgar inconstitucionais as normas dos artigos 6.º a 8.º do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de setembro e dos artigos 18.º, n.º 1, 19.º e quadro anexo, 21.º e 24.º da Lei n.º 80/77, de 26 de outubro;

e, em consequência,

b) não conceder provimento ao recurso.

Custas devidas pelos recorrentes, fixando-se a taxa de justiça em 25 (vinte e cinco) UC, nos termos do artigo 7.º e 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 303/98, de 7 de outubro.

Lisboa, 4 de outubro de 2016 - *Maria José Rangel de Mesquita - Gonçalo Almeida Ribeiro - Joana Fernandes Costa - Maria Clara Sottomayor - João Pedro Caupers*