

do-se a desempenhar as funções de chefe de gabinete da Câmara Municipal de Marco de Canaveses.

Foram Carlos Alberto Soares de Matos, Maria Lemos d'Assunção Lopes Rodrigues, Susana Paula Martins de Sousa Fernandes Diogo e Fernando Carlos Macedo Vieira, vigilantes-recepcionistas de 2.ª classe da carreira de vigilante-recepcionista do quadro de pessoal da Direcção Regional do Porto deste Instituto, nomeados definitivamente, após concurso, vigilantes-recepcionistas de 1.ª classe da mesma carreira e quadro, com efeitos à data do despacho.

Foram Paulo Miguel de Sousa Magalhães e Jorge Manuel de Sousa Pereira, técnicos profissionais principais da carreira de assistente de arqueólogo do quadro de pessoal da Direcção Regional do Porto deste Instituto, nomeados definitivamente, após concurso, técnicos profissionais especialistas da mesma carreira e quadro, com efeitos à data do despacho.

Foi António Manuel Pinto de Freitas, técnico profissional de 2.ª classe da carreira de assistente de arqueólogo do quadro de pessoal da Direcção Regional do Porto deste Instituto, nomeado definitivamente, após concurso, técnico profissional de 1.ª classe da mesma carreira e quadro, com efeitos à data do despacho.

Foi Helena Maria Azevedo Cardoso, técnica profissional principal da carreira técnico-profissional de conservação e restauro do quadro de pessoal da Direcção Regional do Porto deste Instituto, nomeada definitivamente, após concurso, técnica profissional especialista da mesma carreira e quadro, com efeitos à data do despacho.

Foi Luís Carlos Pereira Sebastian, técnico superior de 2.ª classe da carreira técnica superior do quadro de pessoal do Mosteiro de São João de Tarouca, nomeado definitivamente, após concurso, técnico superior de 1.ª classe da mesma carreira e quadro, com efeitos à data do despacho.

9 de Abril de 2007. — O Director do Departamento Financeiro de Administração, *Luís Filipe Coelho*.

Despacho (extracto) n.º 9679/2007

Por despachos de 16 de Março de 2007 do presidente deste Instituto:

Foram Maria do Rosário Almeida Neves, Maria Júlia da Silva Nunes André Plácido, Elisabete Correia Vicente Graça Gameiro, Helena dos Anjos da Conceição Costa, Paulo Jorge Godinho Henrique, Maria Albertina Bernardino Ferreira Martins, Paulo Alexandre Antunes Salcedas, Agostinho Oliveira Coito, Maria Teresa Silva de Oliveira e Francelino Lopes Ferreira Antunes, vigilantes-recepcionistas de 2.ª classe, da carreira de vigilante-recepcionista, do quadro de pessoal do Convento de Cristo, nomeados definitivamente, após concurso, vigilantes-recepcionistas de 1.ª classe da mesma carreira e quadro, com efeitos à data do despacho.

Foi Maria Teresa Falcão Galamba de Oliveira, técnica profissional especialista da carreira de secretário-recepcionista, do quadro de pessoal do Convento de Cristo, nomeada definitivamente técnica profissional especialista principal da mesma carreira e quadro, com efeitos à data do despacho.

16 de Abril de 2007. — O Director do Departamento Financeiro de Administração, *Luís Filipe Coelho*.

Rectificação n.º 647/2007

Por ter sido publicado com inexactidão no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 46, de 6 de Março de 2007, o despacho (extracto) n.º 4186/2007, a p. 5981, rectifica-se que onde se lê «Por despacho de 13 de Fevereiro de 2006» deve ler-se «Por despacho de 13 de Fevereiro de 2007».

8 de Março de 2007. — O Director do Departamento Financeiro de Administração, *Luís Filipe Coelho*.



PARTE D

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 238/2007

Processo n.º 584/2005

Acordam na 2.ª Secção do Tribunal Constitucional:

I — Relatório

1 — O representante do Ministério Público junto do Tribunal da Relação do Porto interpôs, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 70.º da lei de organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional, recurso para este Tribunal das decisões proferidas em 3 de Maio e 7 de Junho de 2005 pelo Tribunal da Relação do Porto, no âmbito do processo de expropriação por utilidade pública movido pelo Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária, em que figura como expropriado Ernesto Pinheiro de Sousa Brandão e mulher, Maria Teresa Martins Machado Brandão, que recusou, com fundamento em inconstitucionalidade material, a aplicação da norma decorrente do preceituado no artigo 24.º, n.º 5, do Código das Expropriações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 438/91, de 9 de Novembro, quando interpretada por forma a excluir da classificação de «solo apto para construção» os terrenos que, segundo o plano director municipal (PDM) em vigor à data da expropriação, se situam em zona florestal de produção condicionada, expropriados para neles se implantarem vias de comunicação rodoviária. Lê-se na primeira decisão, de 3 de Maio de 2005, no que ora importa:

«Passando à questão da classificação do terreno como solo apto para a construção.

O artigo 24.º, n.º 5, do Código das Expropriações equipara a solo para outros fins o terreno que por lei ou regulamento não possa ser utilizado na construção.

Contudo, este preceito tem de ser interpretado em harmonia com o princípio de que a expropriação por utilidade pública só pode ser efectuada com base na lei e mediante o *pagamento de justa indemnização* — artigo 62.º, n.º 2, da Constituição.

A equiparação a solo para outros fins não pode, assim, basear-se numa interpretação meramente literal. As próprias disposições dos

PDM não são inalteráveis, em qualquer altura podem ser modificadas em razão de novos critérios de ordenamento urbano.

Por isso, tem-se entendido que as disposições dos PDM não podem por si só determinar a qualificação do solo para efeitos de indemnização, para mais quando se verificam os requisitos do artigo 24.º, n.º 2, do Código das Expropriações (neste sentido, v., entre outros, o Acórdão desta Relação de 25 de Junho de 2002, processo n.º 506/2002).

No caso, trata-se de um prédio situado cerca de 12 m de terrenos onde estão a ser levadas a cabo infra-estruturas destinadas a loteamentos para construção. E na área envolvente, cujo perímetro exterior se situa a 300 m do limite da parcela expropriada, já na área do concelho de Paredes, existem edifícios destinados à habitação unifamiliar de dois e três pisos.

Com base nestes elementos, os peritos, à excepção do designado pelo expropriante, nas duas avaliações consideraram que o terreno expropriado era apto para a construção.

O facto de a parcela estar inserida numa zona florestal de produção condicionada, segundo o Regulamento do Plano Director Municipal de Paços de Ferreira em vigor à data da declaração de utilidade pública, não é assim razão suficiente para o equiparar a solo para outros fins.

Pelo que deve ser classificado como solo apto para a construção.

Em relação às benfeitorias, o artigo 216.º, n.º 1, do Código Civil só considera como tais as despesas feitas para conservar ou melhorar a coisa.

No caso, a conservação ou melhoria terá de ser apreciada em função do tipo de construção existente no local — habitações de dois ou três pisos com índice de ocupação de solo de 0,5/m².

As árvores e o muro de vedação podem ser aproveitados nessa construção e têm de ser removidos. Por isso, não faria sentido acrescentar o valor das benfeitorias que serão eliminadas para possibilitar a construção (neste sentido, cf. o Acórdão desta Relação de 19 de Novembro de 1996, processo n.º 019903).

Quanto às partes sobranes, o laudo maioritário refere que a parte norte deixou de ter possibilidades de construção. E que a parte sul tem uma configuração triangular com profundidade pontual máxima de 40 m e média de 20 m, de onde se depreende que também não permite a construção de uma habitação.

O artigo 28.º, n.º 2, do Código das Expropriações manda acrescentar ao valor da expropriação os prejuízos ou encargos da depreciação da parte não expropriada resultante da divisão.

Os expropriados têm, pois, direito à indemnização correspondente ao prejuízo da depreciação das partes sobranes, no total de € 65 800,02.

Nestes termos julga-se a apelação parcialmente procedente e revoga-se a sentença recorrida, fixando-se o montante da indemnização devida pela expropriação em € 178 798,10, actualizada com referência à data da declaração de utilidade pública, de acordo com o índice de preços no consumidor, excluindo a habitação.»

E disse-se na referida decisão de 7 de Junho de 2005:

«O Ministério Público vem, ao abrigo do disposto no artigo 669.º, n.º 1, alínea a), do Código de Processo Civil, requerer a aclaração do acórdão que conheceu do recurso, sobre os seguintes pontos:

Se a indemnização global de € 65 800,02, arbitrada pela desvalorização das partes sobranes, resulta da soma das quantias de € 51 987,04 e de € 13 812,98, respectivamente, de desvalorização da parcela sobranes a norte e de desvalorização da parcela sobranes a sul; e

Se o acórdão decide que todo o prédio (a parte expropriada e as partes sobranes norte e sul) tinha potencialidade edificativa e é classificado como solo apto para a construção.

A parte contrária opôs-se ao incidente, dizendo que não enferma de nenhuma confusão, nem suscita a mínima dúvida, tanto assim que o próprio requerente reconhece que a indemnização de € 65 800,02 diz respeito à depreciação das partes sobranes e corresponde ao somatório dos valores atribuídos pelos peritos.

Cumprido deliberar.

O incidente de aclaração previsto nos artigos 669.º, alínea a), e 716.º do Código de Processo Civil tem por função esclarecer alguma obscuridade ou ambiguidade que a decisão contenha.

O pedido de aclaração pressupõe, assim, que o acórdão apresente alguma expressão ininteligível (obscuridade) ou com mais de um significado (ambiguidade).

No caso concreto, o Ministério Público não aponta qualquer termo ou frase do texto do acórdão, nomeadamente na parte decisória, que considere confusa ou com duplo sentido.

Acresce que o artigo 666.º, n.º 1, do Código de Processo Civil impede que o Tribunal volte a pronunciar-se quanto ao mérito da causa.

Pelo exposto, indefere-se o pedido de aclaração.»

Pode ler-se no requerimento de interposição do recurso de constitucionalidade:

«O Ministério Público, em representação do Estado — Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária —, notificado dos doutos Acórdãos, proferidos a 3 de Maio e 7 de Junho de 2005, nos autos de apelação à margem identificados, em que é apelado, sendo apelantes Ernesto Pinheiro de Sousa Brandão e esposa, vem, nos termos do artigo 280.º, n.ºs 1, alínea a), e 3, da Constituição da República Portuguesa, interpor recurso para o Tribunal Constitucional, com os seguintes fundamentos:

1.º O recurso é interposto ao abrigo dos artigos 70.º, n.º 1, alínea a), e 72.º, n.ºs 1, alínea a), e 3, da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro.

2.º O douto acórdão recorrido recusou, implicitamente, aplicar a norma do artigo 24.º, n.º 5, do Código das Expropriações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 438/91, de 9 de Novembro, por entender que tal norma é inconstitucional quando interpretada por forma a excluir da classificação de «solo apto para construção» os terrenos que, segundo o PDM em vigor à data da expropriação, se situam em zona florestal de produção condicionada, expropriados para neles se implantarem vias de comunicação rodoviária.

3.º Na verdade, a indemnização arbitrada pelo tribunal de 1.ª instância fora calculada avaliando o prédio expropriado como solo para outros fins, nos termos prescritos no artigo 24.º, n.º 5, do Código das Expropriações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 438/91, porquanto se trata de terreno expropriado para nele se implantar uma via de comunicação rodoviária (a variante à EN 207) e que, segundo o PDM em vigor à data da expropriação — o PDM de Paços de Ferreira, cujo Regulamento foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/94, in *Diário da República*, 1.ª série-B, de 23 de Junho de 1994 —, se situa em zona florestal de produção condicionada, logo, sem aptidão edificativa *ope legis*.

4.º O que significa que esse terreno não tem legalmente capacidade edificativa, porque é proibido loteá-lo e apenas é viável construir com grandes limitações, nos termos previstos nos artigos 22.º, n.ºs 1 e 2, alínea b), e 34.º, n.ºs 1 e 5, alínea b), do PDM citado, o que, *in casu*, é agravado por se tratar de um terreno

interior, com acesso em terra batida numa extensão superior a 50 m.

5.º Todavia, apesar da destinação legal do prédio como terreno sem aptidão edificativa, o douto acórdão recorrido revogou a sentença de 1.ª instância e fixou uma indemnização calculada com base na classificação do prédio expropriado como *solo apto para a construção* e na desvalorização das partes sobranes também em função da perda da suposta possibilidade edificativa.

6.º Expressamente referindo que assim se procede porque, embora o artigo 24.º, n.º 5, do CE/91 equipare a solo para outros fins, o que, por lei ou regulamento, não pode ser utilizado na construção, o certo é que esta norma tem de ser interpretada em conformidade com o artigo 62.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa, que consagra o princípio da justa indemnização.

7.º O que quer dizer que, implicitamente, o douto acórdão recorrido recusou aplicar o artigo 24.º, n.º 5, do CE/91 por entender padecer ele de inconstitucionalidade, em face do artigo 62.º, n.º 2, da CRP.

8.º Porém, o Tribunal Constitucional, entre outros, por douto Acórdão n.º 121/2002 (in www.tribunalconstitucional.pt), decidiu não julgar inconstitucional a norma do n.º 5 do artigo 24.º do Código das Expropriações de 1991, interpretado por forma a excluir da classificação de «solo apto para a construção» solos integrados em área reservada pelo PDM a uso florestal, expropriados para *construção* de acessos viários.

9.º O douto acórdão *a quo* não admite recurso ordinário (Acórdão de fixação de jurisprudência n.º 10/97, de 30 de Maio de 1995, in *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 12, de 15 de Maio de 1997).

10.º Assim, o presente recurso tem os mesmos efeitos e regime de subida do recurso de revista, se este fosse admissível, isto é, subida imediata nos próprios autos e efeito devolutivo — artigos 78.º, n.º 2, da Lei n.º 28/82 e 723.º e 699.º do CPC.»

2 — Admitido o recurso, foi determinada a produção de alegações, que o representante do Ministério Público junto do Tribunal Constitucional encerrou desta forma:

«1.º Estando o valor venal da parcela expropriada limitado em consequência da existência de uma legítima restrição «legal» ao *ius aedificandi* — resultante da inserção pelo Plano Director Municipal em vigor dos terrenos em zona florestal — e não tendo o proprietário qualquer expectativa próxima ou razoável de os ver desafectados e destinados à construção (atento, desde logo, o fim da expropriação, destinada à construção de uma variante rodoviária), não pode invocar-se o princípio da «justa indemnização», de modo a fazer reflectir no montante indemnizatório arbitrado uma potencialidade edificativa dos terrenos que se configura como legalmente inexistente.

2.º Termos em que deverá proceder o presente recurso, em conformidade com o juízo de não inconstitucionalidade formulado no Acórdão n.º 121/2002.»

Por sua vez, o recorrido concluíram:

«A)

1 — O acórdão recorrido não deixou de aplicar nem implícita nem explicitamente o disposto no artigo 24.º, n.º 5, do Código das Expropriações por entender que tal preceito era inconstitucional.

2 — Pelo contrário, entendeu que em face do circunstancialismo que rodeia a parcela e que sintetizam no acórdão recorrido, esse terreno devia ser avaliado como solo apto para a construção.

3 — Assim, não deve este Tribunal tomar conhecimento do recurso.

B)

4 — Resulta claro dos autos que o Plano Director de Paços de Ferreira está em revisão, que os terrenos rodeantes a 12 m da parcela estão a ser urbanizados.

5 — E resulta claro dos mesmos autos que na área envolvente, dentro do perímetro dos 300 m a contar dos limites da parcela, existem edifícios destinados à habitação unifamiliar de dois e três pisos.

6 — Assim, só avaliando o terreno como solo apto para a construção é que se respeita o princípio da proporcionalidade e da igualdade entre os proprietários daquela zona.

C)

7 — Aliás, mesmo sem pôr em causa a constitucionalidade do n.º 5 do artigo 24.º do Código das Expropriações aplicável, a avaliação mantém-se imprejudicada e ficando incólume a indemnização atribuída aos expropriados.

D)

8 — De resto, aquele preceito foi eliminado na nova legislação sobre a matéria, o que não pode deixar de querer dizer que tal preceito, a ser aplicado rigorosamente, não conduz à justa indemnização a que os expropriados têm direito.

9 — Aliás, em tal aplicação rigorosa e literal, o preceito seria mesmo inconstitucional por não respeitar os princípios da justa indemnização, os da proporcionalidade e de igualdade que a Constituição da República Portuguesa garante.

Nestes termos e nos mais que doutamente serão supridos, deve deixar-se de tomar conhecimento do presente recurso. Mas quando assim se não entende, deve julgar-se prejudicada a questão quer por ter influído na fixação da indemnização quer porque numa aplicação confinada ao teor do artigo seria efectivamente inconstitucional por ofender o princípio da justa indemnização, o princípio da igualdade dos cidadãos perante a lei e o da proporcionalidade que manda repartir por todos os cidadãos os encargos exigidos pelo interesse comum, como é o que determina a expropriação e não apenas pelos expropriados, como é de direito e justiça.»

Cumpra apreciar e decidir.

II — Fundamentos

3 — O presente recurso de constitucionalidade vem interposto pelo representante do Ministério Público junto do Tribunal da Relação do Porto da decisão desse Tribunal que teria recusado, implicitamente, a aplicação a norma do n.º 5 do artigo 24.º do Código de Expropriações de 1991, por entender que seria contrária ao princípio constitucional da «justa indemnização» a consideração da existência de um limite, legal ou regulamentar, à edificabilidade (no caso, a inserção da parcela expropriada numa zona florestal de produção condicionada, de acordo com o Regulamento do PDM em vigor à data da declaração de utilidade pública) na qualificação e avaliação do prédio expropriado.

Entendeu, assim, o tribunal recorrido que deve ser privilegiada nessa qualificação e avaliação a aptidão naturalística para a edificabilidade, decorrente, desde logo, do preenchimento dos critérios do artigo 24.º, n.º 2, do mesmo Código, em detrimento dos referidos limites legais ou regulamentares à utilização da parcela expropriada para construção.

Analisando o acórdão recorrido, verifica-se, efectivamente, que ele se não limitou a avaliar o terreno em causa considerando as suas características concretas, apesar de estar classificado «como zona verde, de lazer ou para instalação de infra-estruturas e equipamentos públicos por plano municipal de ordenamento do território plenamente eficaz» (artigo 26.º, n.º 12, do Código das Expropriações), antes concluindo que o prédio «deve ser classificado como solo apto para a construção», com fundamento numa interpretação do artigo 24.º, n.º 5, do Código das Expropriações — que equipara a solo para outros fins o terreno que por lei ou regulamento não possa ser utilizado na construção — «em harmonia com o princípio de que a expropriação por utilidade pública só pode ser efectuada com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização — artigo 62.º, n.º 2, da Constituição». Ora, como este Tribunal tem reconhecido, tal procedimento de interpretação conforme à Constituição implica, para efeitos do recurso de constitucionalidade, uma recusa de aplicação de outras dimensões normativas, tidas por não conformes com a lei fundamental.

Não procede, pois, a alegação dos recorridos, no sentido de que a decisão recorrida não deixou de aplicar, nem implícita nem explicitamente, o referido artigo 24.º, n.º 5, com fundamento em inconstitucionalidade, pois nessa decisão entendeu-se que *outra* interpretação (justamente a que está em causa) seria inconstitucional.

4 — Como bem refere o representante do Ministério Público junto do Tribunal Constitucional, a situação em causa no presente recurso pode considerar-se coincidente, na sua relevância jurídica, com a analisada no Acórdão n.º 121/2002 (disponível em www.tribunalconstitucional.pt), que não julgou inconstitucional a norma do n.º 5 do artigo 24.º do Código das Expropriações de 1991, interpretada por forma a excluir a classificação de «solo apto para construção» de parcelas de terreno integradas em área reservada pelo PDM a uso florestal, expropriadas para construção de acessos a uma central incineradora. Pode ler-se nesse Acórdão n.º 121/2002:

«3 — O presente recurso tem como objecto a apreciação da constitucionalidade da norma do artigo 24.º, n.º 5, do Código das Expropriações de 1991, interpretada no sentido de se considerar equiparado a “solo para outros fins” o solo situado numa zona que o Plano Director Municipal da Maia classificava como área florestal de produção condicionada, expropriada para construção de uma central de incineração de resíduos urbanos e respectivo aterro sanitário de apoio e concretamente destinada à execução da via de acesso às instalações da central de incineração.

Essa norma foi considerada pela decisão recorrida inconstitucional, tendo sido recusada a sua aplicação, por violação dos princípios da justiça e da proporcionalidade, invocando-se para tal o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 267/97 (publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 21 de Maio de 1997), e considerando-se que a situação não era idêntica à do Acórdão n.º 20/2000 (*Diário*

da República, 2.ª série, de 28 de Abril de 2000), pois a expropriação não foi motivada apenas pela construção da via de acesso, mas visou a construção de uma central de incineração de resíduos urbanos e respectivo aterro sanitário.

4 — O artigo 24.º do Código das Expropriações (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 438/91, de 9 de Novembro, e entretanto já revogado pelo artigo 3.º da Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro, que aprovou um novo Código das Expropriações), depois de, no seu n.º 1, estabelecer que, para efeito do cálculo da indemnização por expropriação, o solo se classifica em “solo apto para a construção” e “solo para outros fins”, indica, no seu n.º 2, o que considera “solo apto para construção”. Preceitua este n.º 2:

“2 — Considera-se solo apto para construção:

a) O que dispõe de acesso rodoviário e de rede de abastecimento de água, de energia eléctrica e de saneamento, com características adequadas para servir as edificações nele existentes ou a construir;

b) O que pertença a núcleo urbano não equipado com todas as infra-estruturas referidas na alínea anterior, mas que se encontre consolidado por as edificações desocuparem dois terços da área apta para o efeito;

c) O que esteja destinado, de acordo com plano municipal de ordenamento do território plenamente eficaz, a adquirir as características descritas na alínea a);

d) O que, não estando abrangido pelo disposto nas alíneas anteriores, possua, todavia, alvará de loteamento ou licença de construção em vigor no momento da declaração de utilidade pública.”

O n.º 3 do referido artigo estabelece o que se considera equiparado a “solo apto para a construção” para efeitos de aplicação do dito Código: a área de implantação e o logradouro das construções isoladas até ao limite do lote padrão, entendendo-se este como a soma da área de implantação da construção e da área de logradouro até ao dobro da primeira. No n.º 4 considera-se “solo para outros fins” o que não é abrangido pelo estatuído nos dois números anteriores.

Segundo o n.º 5 do referido artigo 24.º, em causa no presente processo, “para efeitos de aplicação do presente Código é equiparado a solo para outros fins o solo que, por lei ou regulamento, não possa ser utilizado na construção” (esta última norma desapareceu no artigo 25.º do Código das Expropriações de 1999, existindo agora apenas um n.º 3 que, a seguir à descrição, no n.º 2, das situações que determinam a qualificação como “solo apto para construção”, considera “solo para outros fins o que não se encontra em qualquer das situações previstas no número anterior”).

No presente caso está, mais precisamente, em questão a conformidade constitucional da norma contida naquele n.º 5, se interpretada por forma a impor a exclusão da classificação como “solo apto para construção” o solo situado numa zona que o Plano Director Municipal classificava como área florestal de produção condicionada, expropriada para construção de uma central de incineração de resíduos urbanos e respectivo aterro sanitário de apoio e concretamente destinada à execução da via de acesso às instalações da central de incineração.

5 — Convém recordar, a este propósito, que a consideração da aptidão do solo para construção como critério para calcular o valor da indemnização a pagar aos expropriados resultou já de *condicionantes constitucionais*, tal como decorriam da jurisprudência deste Tribunal a este respeito. Escreveu-se, a este respeito, no citado Acórdão n.º 20/2000:

“6 — A introdução, como critério de cálculo do valor da indemnização a pagar aos proprietários de prédios expropriados, da distinção entre ‘solo apto para construção’ e ‘solo para outros fins’, ocorreu já na sequência de jurisprudência do Tribunal Constitucional relativa ao Código das Expropriações de 1976 (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 845/76, de 11 de Dezembro), e, em particular, à norma do seu artigo 30.º, n.º 1 — v. os Acórdãos n.ºs 341/86, 442/87, 3/88 e 5/88 (publicados no *Diário da República*, 2.ª série, respectivamente de 19 de Março de 1987 e 17 de Fevereiro e 14 de Março de 1988), bem como o Acórdão n.º 131/88 (*Diário da República*, 1.ª série, de 29 de Junho de 1988), que declarou a inconstitucionalidade com força obrigatória geral, por violação dos artigos 62.º, n.º 2, e 13.º, n.º 1, da Constituição da República.

Essa norma do Código das Expropriações de 1976 impunha que o valor dos terrenos situados fora de aglomerados urbanos fosse calculado em função dos rendimentos efectivo e possível dos mesmos, atendendo exclusivamente ao seu destino como prédio rústico. Impedia, assim, que factores de outra natureza, que não os rústicos, embora susceptíveis de alterar o valor do prédio (entre eles o da ‘potencial aptidão de edificabilidade’), fossem considerados no cálculo da indemnização por expropriação.

Logo então teve este Tribunal ocasião de realçar que o *jus aedificandi* deveria ser ‘considerado como um dos factores de fixação

valorativa, ao menos naquelas situações em que os respectivos bens envolvam uma muito próxima ou efectiva potencialidade edificativa.

Tal jurisprudência relativa à consideração da *potencialidade edificativa* na avaliação da justa indemnização por expropriação conduziu, depois, igualmente ao julgamento de inconstitucionalidade de normas do Decreto-Lei n.º 576/70, de 24 de Novembro, enquanto estabeleciam limites à fixação da indemnização por expropriação — assim, no Acórdão n.º 184/92 (*Diário da República*, 2.ª série, de 18 de Setembro de 1992) e no Acórdão n.º 259/94 (*Diário da República*, 2.ª série, de 30 de Julho de 1994), bem como nos Acórdãos n.ºs 359/94 (*Diário da República*, 2.ª série, de 3 de Setembro de 1994), 111/97, 286/97 (inéditos) —, repetindo-se, então, que, como se observara nos citados Acórdãos n.ºs 341/86 e 131/88, apesar da imposição, pela administração, de vínculos aos particulares que lhes diminuam a *utilitas rei* sobre certos bens, deverá o direito a edificar, em princípio, constituir factor de fixação valorativa, "ao menos naquelas situações em que os respectivos bens envolvam uma muito próxima ou efectiva potencialidade edificativa".

Em relação ao *Código das Expropriações de 1991*, concluiu-se, no Acórdão n.º 194/97 (*Diário da República*, 2.ª série, de 27 de Janeiro de 1999), que as normas das várias alíneas do n.º 2 do artigo 24.º *não são inconstitucionais*, não violando, designadamente, nem o *direito à justa indemnização* (consagrado no artigo 62.º, n.º 2, da Constituição), nem o *princípio da igualdade* (consagrado no artigo 13.º da Constituição) — no mesmo sentido, o Acórdão n.º 671/98.

Salientou-se nesse Acórdão n.º 194/97, fazendo a história da evolução legislativa e jurisprudencial a este respeito:

‘5.1 — No domínio do Código das Expropriações de 1976 (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 845/76, de 11 de Dezembro), a questão da *justa indemnização* a pagar aos particulares pela expropriação dos seus terrenos para fins de utilidade pública foi objecto de inúmeras decisões deste Tribunal, que acabou por declarar inconstitucionais, com força obrigatória geral, os n.ºs 1 e 2 do artigo 30.º daquele Código.

Ponderou então o Tribunal que, sendo o *direito à justa indemnização* um direito fundamental de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias, as restrições que lhe forem impostas devem limitar-se ao necessário para a salvaguarda de outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos. Ora — frisou —, nos n.ºs 1 e 2 daquele artigo 30.º, para o cálculo do montante da indemnização a pagar aos expropriados, não se levava em linha de conta a *potencial aptidão edificativa* dos terrenos que se situassem fora dos aglomerados urbanos ou em zonas diferenciadas desses mesmos aglomerados — com o que se violavam os *princípios* constitucionais da *justa indemnização* e da *igualdade* dos cidadãos perante a lei (cf. os Acórdãos n.ºs 131/88 e 52/90, publicados no *Diário da República*, 1.ª série, de 29 de Junho de 1988 e de 30 de Março de 1990, respectivamente).

Claro é que — como nessa jurisprudência se acentuou — a Constituição não tutela expressamente o *direito a edificar* como um direito que se inclua, necessária e naturalmente, no direito de propriedade. Apesar disso, porém — sublinhou-se no Acórdão n.º 341/86 (publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 19 de Março de 1987) e repetiu-se no citado Acórdão n.º 131/88 — parece que, "mesmo naqueles casos em que a administração impõe aos particulares certos vínculos que, sem subtraírem o bem objecto do vínculo, lhe diminuem, contudo, a *utilitas rei*, se deverá configurar o direito a uma indemnização, ao menos quando verificados certos pressupostos". E mais: o *ius aedificandi* "deverá ser considerado como um dos factores de fixação valorativa, ao menos naquelas situações em que os respectivos bens envolvam uma muito próxima ou efectiva capacidade edificativa".

A *indemnização*, com efeito, só é *justa* se conseguir ressarcir o expropriado do prejuízo que efectivamente ele sofreu. Não pode, por isso, ser de montante tão reduzido que a torne irrisória ou meramente simbólica, mas também não pode ser desproporcionada à perda do bem expropriado. Não deve, assim, atender a factores especulativos ou outros que distorçam, para mais ou para menos, a proporção que deve existir entre o prejuízo imposto pela expropriação e a compensação a pagar por ela (cf., sobre isto, Fernando Alves Correia, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coimbra, 1990, p. 533).

Há, pois — como se sublinhou no Acórdão n.º 184/92 (publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 18 de Setembro de 1992) —, que observar aqui um *princípio de igualdade e de proporcionalidade* — um *princípio de justiça*, em suma.

A Constituição, impondo que a *indemnização* a pagar ao expropriado seja justa, exige, na verdade, que o legislador ordinário defina um *critério do quantum* indemnizatório capaz de realizar o *princípio da igualdade* dos expropriados entre si e destes com os não expropriados.

É que, a *expropriação por utilidade pública* — que é imposta aos particulares em vista da satisfação de um determinado interesse público — coloca aqueles que a sofrem numa situação de *desigualdade* em confronto com os demais cidadãos.

Ora, num Estado de direito, tem de haver *igualdade de tratamento*, designadamente perante os *encargos públicos*. Por isso, a *desigualdade* imposta pela expropriação tem de *compensar-se* com o pagamento de uma *indemnização* que assegure "uma adequada restauração da lesão patrimonial sofrida pelo expropriado" (cf. o citado Acórdão n.º 52/90 e o Acórdão n.º 381/89, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 8 de Setembro de 1989). Só desse modo, com efeito, se restabelecerá o equilíbrio que a *igualdade* postula.

O princípio da *igualdade*, por outro lado, proíbe que se dê tratamento jurídico desigual aos expropriados colocados em idêntica situação, só podendo estabelecer-se distinções de tratamento ali onde exista um fundamento material para tanto. Por isso, não é constitucionalmente admissível que a alguns expropriados se imponha uma "*onerosidade* forçada e acrescida" sem que exista justificação material para a diferença de tratamento (cf. o citado Acórdão n.º 131/88); *recte*, do ponto de vista constitucional, é inadmissível, por exemplo, que, "em regra, se atenda ao valor real e corrente dos prédios expropriados e que nas situações particulares dos n.ºs 1 e 2 do artigo 30.º do Código das Expropriações (de 1986) se considere, em muitos casos, um valor abaixo do real e corrente" (cf. o Acórdão n.º 109/88, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 1 de Setembro de 1988).

O *desiderato de justiça*, postulado pelo reconhecimento de um *direito* fundamental dos expropriados ao recebimento de uma *justa indemnização* pela perda do bem de que são privados por razões de utilidade pública, alcança-se, seguramente, quando o legislador opta pelo *critério do valor do mercado* do bem expropriado.

Outros critérios são, porém, possíveis. Questão é que eles realizem os *princípios de justiça*, de *igualdade* e de *proporcionalidade* que a indemnização tem de cumprir — acentuou-se no já citado Acórdão n.º 184/92.

5.2 — No novo Código das Expropriações (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 438/91, de 9 de Novembro), o legislador teve em conta a jurisprudência do Tribunal Constitucional, cujos traços essenciais se indicaram e que aqui se adopta na íntegra.

Depois de citar expressamente os Acórdãos n.ºs 131/88 e 52/90, acima referidos, escreveu-se no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 438/91:

"[P]artindo da ideia básica desta jurisprudência de que a não consagração na lei da potencial aptidão de edificabilidade dos terrenos expropriados e localizados fora dos aglomerados urbanos ou em zona diferenciada de aglomerado urbano violaria os princípios constitucionais da justa indemnização e da igualdade dos cidadãos perante a lei (artigos 62.º, n.º 2, e 13.º, n.º 1, da Constituição), entendeu-se, para efeitos do valor a atribuir aos particulares pela expropriação dos seus terrenos, classificar o solo em apto para a construção e para outros fins."

O legislador começou por acentuar que a *indemnização* "não visa compensar o benefício alcançado, mas ressarcir o prejuízo que para o expropriado advém da expropriação", e, logo a seguir, definiu como *critério* ou *medida geral* dessa *indemnização* o valor do bem expropriado, «tendo em consideração as circunstâncias e as condições de facto existentes à data da declaração de utilidade pública» (cf. o artigo 22.º, n.º 2).

Para o efeito do cálculo dessa indemnização, o legislador deixou de classificar os terrenos em terrenos situados fora dos aglomerados urbanos, em zona diferenciada do aglomerado urbano ou em aglomerado urbano. Passou, antes, a classificá-los em *solo apto para construção* e *solo para outros fins* (cf. o artigo 24.º, n.º 1), à semelhança do que fazia o Decreto-Lei n.º 576/70, de 24 de Novembro, que falava em *terrenos para construção* e *terrenos para outros fins* (cf. os artigos 6.º e 7.º).

No artigo 24.º, n.º 2 [...], passou o legislador a definir o que é um *solo apto para construção*.

[...]

O legislador, ao definir *solo apto para construção*, não adoptou "um *critério abstracto* de aptidão edificatória já que, abstracta ou teoricamente, todo o solo, incluído o integrado em prédios rústicos, é passível de edificação, mas antes um *critério concreto* de potencialidade edificativa" sublinha Fernando Alves Correia, na *Introdução ao Código das Expropriações e outra Legislação sobre Expropriações por Utilidade Pública*, Aequitas, Editorial Notícias, 1992.

O legislador, ao proceder à identificação dos *solos aptos para a construção*, teve, na verdade, em conta como refere o mesmo autor (loc. cit.) — "elementos *certos e objectivos*, espelhados na dotação do solo com infra-estruturas urbanísticas [artigo 24.º, n.º 2, alínea a)], na sua inserção em núcleo urbano [artigo 24.º, n.º 2, alínea b)], na qualificação do solo como área de edificação por

um plano municipal de ordenamento do território plenamente eficaz [artigo 24.º, n.º 2, alínea c)] ou na cobertura do mesmo por alvará de loteamento ou licença de construção em vigor no momento da declaração de utilidade pública [artigo 24.º, n.º 2, alínea d)].

5.3 — Esta definição de *solo apto para a construção*, assente nos elementos certos e objectivos apontados, será capaz de responder satisfatoriamente ao *desiderato de justiça* de que antes se falou como achando-se implicado no direito fundamental do expropriado a uma *justa indemnização*?

Perguntando de outro modo: será que uma tal definição conduz a que, no cálculo do valor dos bens expropriados, o *ius aedificandi* seja, efectivamente, considerado «como um dos factores de fixação valorativa, ao menos naquelas situações em que os respectivos bens envolvam uma muito próxima ou efectiva potencialidade edificativa»?

A resposta tem de ser afirmativa.

Na verdade, só pode dizer-se que os bens expropriados envolvem "uma muito próxima ou efectiva potencialidade edificativa", quando, no mínimo, estejam destinados a ser dotados de infra-estruturas urbanísticas, "de acordo com plano municipal de ordenamento do território plenamente eficaz" [alínea c) do n.º 2 do artigo 24.º] ou, pelo menos, quando possuam "alvará de loteamento ou licença de construção em vigor no momento da declaração de utilidade pública" [alínea d) do n.º 2 do artigo 24.º].

Se, como pretendem os recorrentes, não devesse exigir-se, para o reconhecimento da *aptidão edificativa* de um terreno, a sua prévia qualificação como solo para construção por um "plano municipal de ordenamento do território plenamente eficaz" ou a existência de um "alvará de loteamento ou licença de construção em vigor no momento da declaração de utilidade pública", o resultado seria, muito decerto, ter de reconhecer-se essa capacidade a quase todos os terrenos, senão mesmo a todos eles. A tanto conduziria, com efeito, o critério que propõem de se reconhecer *aptidão construtiva* "por parâmetros objectivos e naturais" como, aliás, parece inculcar a sua afirmação "havendo sempre lugar à indemnização, no caso de expropriação, tendo em conta a valorização natural quanto à *aptidão construtiva* de um terreno expropriado".

É que, em teoria, seria, de facto, possível construir em todos os solos, mesmo que incluídos na *Reserva Agrícola Nacional* (disciplinada pelo Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de Junho) ou na *Reserva Ecológica Nacional* (regulada pelo Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março) e, mesmo, sem observar os respectivos *planos municipais de ordenamento do território (planos directores municipais, planos de urbanização ou planos de pormenor*. Cf. o Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março), senão, inclusive, sem *loteamento* (cujo regime jurídico consta do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 302/94, de 18 de Dezembro, e 334/95, de 28 de Dezembro, tendo este último sido alterado pela Lei n.º 26/94, de 1 de Agosto) ou sem *licença de construção* (sobre o licenciamento das obras dos particulares, cf. o Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 250/94, de 15 de Outubro, que o republicou, e pela Lei n.º 22/96, de 26 de Julho).

Mais ainda: se não se exigisse que a *capacidade edificativa* do terreno expropriado existisse já no momento da declaração de utilidade pública, poderiam criar-se artificialmente factores de valorização que, depois, iriam distorcer a avaliação. E, então, a *indemnização* podia deixar de traduzir apenas "uma adequada restauração da lesão patrimonial sofrida pelo expropriado" (cf. o citado Acórdão n.º 381/89) e ser "desproporcionada à perda do bem expropriado" (cf. o Acórdão n.º 184/92, citado).

Ora, só quando os terrenos expropriados "envolvam uma muito próxima ou efectiva potencialidade edificativa" (cf. o citado Acórdão n.º 131/88) é que se impõe constitucionalmente que, na determinação do valor do terreno expropriado, se considere o *ius aedificandi* entre os factores de valorização. Tal, porém, só acontece quando essa potencialidade edificativa seja uma *realidade*, e não também quando seja uma simples possibilidade abstracta sem qualquer concretização nos *planos municipais de ordenamento*, num *alvará de loteamento* ou numa *licença de construção*.

A definição de *solo apto para a construção*, constante das várias alíneas do n.º 2 do artigo 24.º, responde, pois, às exigências feitas pelo princípio constitucional da *justa indemnização*, consagrado no artigo 62.º, n.º 2, da lei fundamental.

Como tais normas se adequam à finalidade de assegurar o pagamento de *indemnizações justas* aos expropriados, não desfavorecem elas o expropriado no confronto com os proprietários não abrangidos pela expropriação, e, por isso, não violam o *princípio da igualdade*, no âmbito externo. E, como não estabelecem distinções de tratamento entre terrenos que se encontrem em situação idêntica, não violam a *igualdade* entre os expropriados.

6 — Concluindo, pois: as normas constantes das várias alíneas do n.º 2 do artigo 24.º do actual Código das Expropriações não são inconstitucionais, pois que não violam o *direito à justa indemnização* (consagrado no artigo 62.º, n.º 2, da Constituição), nem

o *princípio da igualdade* (consagrado no artigo 13.º da Constituição)."

6 — No presente processo, como vimos, está, porém, em causa a constitucionalidade, não do n.º 2 do artigo 24.º do Código das Expropriações, mas do seu n.º 5 — E o Tribunal Constitucional teve já ocasião de se pronunciar, mais de uma vez, sobre a constitucionalidade do artigo 24.º, n.º 5, desse Código das Expropriações.

Fê-lo, primeiro, no referido Acórdão n.º 267/97, no qual foi julgada inconstitucional "enquanto interpretada por forma a excluir da classificação de 'solo apto para a construção' os solos integrados na Reserva Agrícola Nacional expropriados justamente com a finalidade de neles se edificar para fins diferentes de utilidade pública agrícola", num caso em que estava em causa a expropriação de um prédio integrado na Reserva Agrícola Nacional, para construção de um quartel de bombeiros, após desafectação daquela reserva.

No Acórdão n.º 20/2000, também citado, decidiu-se, porém, "não julgar inconstitucional a norma do n.º 5 do artigo 24.º do Código das Expropriações vigente, interpretada por forma a excluir da classificação de 'solo apto para a construção' solos integrados na Reserva Agrícola Nacional expropriados para implantação de vias de comunicação."

Posteriormente, no Acórdão n.º 243/2001 (ainda inédito), o Tribunal Constitucional veio novamente a não julgar inconstitucional a norma constante do artigo 24.º, n.º 5, do Código das Expropriações de 1991, interpretada no sentido de excluir da classificação de solo apto para a construção o solo integrado na Reserva Agrícola Nacional expropriado com a finalidade de nele se construir uma auto-estrada.

No presente caso, verifica-se que a parcela de terreno expropriada, cuja indemnização está em causa, estava integrada numa área que o Plano Director Municipal da Maia classificava como área florestal de produção condicionada, na qual *não é admissível a construção urbana*.

Assim, quem — e mesmo em casos como o decidido pelo Acórdão n.º 267/97 — considerar que a Constituição da República, pela determinação do pagamento de uma "justa indemnização", não impõe a qualificação como "solo apto para a construção" de terrenos nos quais se não podia construir, mesmo que expropriados para neles se edificar construções urbanas — isto é, quem não concorde com o juízo de inconstitucionalidade a que se chegou nesse aresto —, sempre chegaria, no presente processo (por identidade ou mesmo maioria de razão), igualmente a uma conclusão de inexistência de inconstitucionalidade. E esta posição poderia, designadamente, basear-se na circunstância de o expropriado não ser titular, anteriormente à expropriação, de *expectativas* legítimas relativas à potencialidade edificativa do terreno, já que bem sabia (ou devia saber) que, segundo o Plano Director Municipal, já nele não podia construir.

Não tendo o proprietário expectativa razoável de ver o terreno desafectado e destinado à construção, não poderia invocar o princípio da "justa indemnização", de modo a ver calculado o montante indemnizatório com base numa potencialidade edificativa dos terrenos que *era para ele legalmente inexistente*, e com a qual não podia contar.

7 — Quer a decisão recorrida, quer a decisão sumária lavrada neste Tribunal pela relatora — em que se negava provimento ao recurso interposto pelo Ministério Público — concluíram, porém, que havia, no presente caso, que repetir o julgamento de inconstitucionalidade, com fundamentação semelhante a esse Acórdão n.º 267/97. Isto porque, segundo tal entendimento:

"A situação agora em apreciação é substancialmente semelhante à situação em apreciação no processo no qual foi proferido o Acórdão n.º 267/97. Na verdade, em ambos os casos os particulares proprietários não podem, por força das respectivas classificações das áreas geográficas, edificar nos terrenos expropriados, e as expropriações, nas duas situações, destinam-se precisamente à construção de edifícios nos quais se instalarão serviços de utilidade pública (num caso, um quartel de bombeiros, no outro, uma central de incineração de resíduos urbanos). A dimensão normativa agora em apreciação é, pois, substancialmente idêntica à apreciada no Acórdão n.º 267/97.

O que acaba de se dizer não é infirmado pela circunstância de a parcela expropriada se destinar especificamente à construção de uma via de acesso à central incineradora a construir. Sendo o terreno expropriado composto por várias parcelas e destinando-se a área global à construção da referida central de incineração e respectivas infra-estruturas, a expropriação que incide sobre a parcela para a qual está prevista, no plano geral, a construção da via de acesso à central ainda se destina, funcionalmente, à construção da referida central. Trata-se, portanto, de uma situação diferente da que estava em causa no processo onde foi proferido o Acórdão n.º 20/2000, onde o Tribunal Constitucional decidiu não julgar inconstitucional

a norma do artigo 24.º, n.º 5, do Código das Expropriações, interpretado no sentido de 'excluir da classificação de "solo apto para a construção" solos integrados na Reserva Agrícola Nacional apropriados para implantação de vias de comunicação'.

Com efeito, nesse aresto estava em causa a mera construção de uma via de comunicação (uma auto-estrada); nos presentes autos, trata-se da construção de uma central de incineração e respectivas infra-estruturas.

A autonomização da parcela que se destina especificamente à construção da via de acesso à central de incineração é tão artificial quanto o seria a hipotética autonomização da parcela que se destinasse ao estacionamento das viaturas que transportam os resíduos ou das viaturas dos trabalhadores da central ou das parcelas referentes às áreas que imediatamente circundam as instalações da central onde naturalmente nenhuma construção existirá. No caso dos autos, diferentemente do decidido no Acórdão n.º 20/2000, a via de acesso só é construída por necessidade e em função da edificação da central incineradora, não tendo nessa medida autonomia. A expropriação realiza-se, portanto, porque vai ser construída uma central incineradora e não para a construção de uma via de comunicação."

Ora, como é sabido, a formulação de um juízo de *semelhança* ou de *dissemelhança* jurídica entre duas hipóteses de facto depende do ponto de vista que se deva considerar normativamente relevante para um determinado efeito jurídico — no caso, para o reconhecimento da aptidão edificativa para efeitos indemnizatórios.

No presente caso, o termo de comparação entre as duas situações de facto há-de buscar-se, pois, para tais efeitos, na(s) *ratio(nes) decidendi* da jurisprudência segundo a qual, em determinadas circunstâncias, a equiparação a "solo para outros fins" — ou seja, a não qualificação como "solo apto para a construção" — de solo que, por lei ou regulamento, não podia ser utilizado na construção, viola os princípios constitucionais da justiça e da proporcionalidade. Importa, por isso, recordar a distinção que se fez entre o que se considerou ter sido o *fundamento decisivo* no Acórdão n.º 267/97 e as situações julgadas pelos Acórdãos n.ºs 20/2000 e 243/2001.

Pode ler-se neste último aresto a este respeito:

"Do julgamento de inconstitucionalidade feito no citado Acórdão n.º 267/97 não decorre, porém, que o dito n.º 5 do artigo 24.º também seja inconstitucional quando [...] a parcela expropriada é destacada de um terreno integrado na Reserva Agrícola Nacional com vista à construção de uma auto-estrada, em vez de, como aconteceu no caso sobre que incidiu aquele aresto, o destino da parcela expropriada ter sido a edificação de um quartel de bombeiros: desde logo, porque, embora em ambos os casos se tenha dado ao terreno expropriado uma utilização não agrícola, na presente situação, a expropriação não pressupôs a libertação do terreno daquela Reserva Agrícola, enquanto que, na hipótese julgada naquele aresto, foi necessário proceder à sua *desafecção* da referida Reserva.

Ora, quando o terreno expropriado é afectado à construção de uma auto-estrada, não pode falar-se em aptidão edificativa: o terreno não a tinha, porque estava integrado na Reserva Agrícola Nacional, e o destino que lhe é dado continua a não a revelar. E, por isso, não pode dizer-se que, num tal caso, haja *injustiça* ou se viole a *igualdade* com o facto de, na indemnização a pagar ao expropriado, se não entrar em linha de conta com a potencialidade edificativa do terreno: esta, pura e simplesmente, não existia, nem decorre da expropriação.

Como se sublinhou no Acórdão n.º 20/2000 (publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 28 de Abril de 2000) — que concluiu não ser inconstitucional a norma constante do n.º 5 do artigo 24.º do Código das Expropriações de 1991, 'interpretada por forma a excluir da classificação de "solo apto para a construção" solos integrados na Reserva Agrícola Nacional apropriados para implantação de vias de comunicação' —, a *ratio decidendi* daquele Acórdão n.º 267/97 baseou-se 'não na desvinculação de uma utilização agrícola pela expropriação, ou na ilegitimidade de expropriação de prédios impostos na Reserva Agrícola Nacional, mas na circunstância de, nesse caso, a interpretação normativa em apreço conduzir à não consideração de "solo apto para a construção" de prédios expropriados *justamente* com a finalidade de neles se construir prédios urbanos, em que, portanto, a "muito próxima ou efectiva" potencialidade edificativa fica demonstrada pelo facto de a expropriação — aliás acompanhada de *desafecção* da Reserva Agrícola Nacional — ser efectuada para edificação de construções urbanas'. E acrescentou-se nesse aresto:

'Em lugar da *eliminação da utilização agrícola*, é, pois, relevante, para tal juízo de inconstitucionalidade da não qualificação do terreno como "solo apto para a construção", a potencialidade edificativa efectiva que se vai actualizar na construção visada pela própria entidade expropriante.

O que interessa, para efeitos de "justa indemnização", não é o facto de o *terreno deixar de ter aptidão agrícola* — como acontece quer na construção de um prédio urbano, quer com os terrenos nos quais se constrói uma auto-estrada —, pois isso não afecta a necessidade da sua qualificação como "solo apto para a construção". Relevante para esse efeito é, sim, o facto de *terem ou não uma muito próxima ou efectiva aptidão edificativa*, que resulta do facto de o expropriante lhe dar uma utilização para construção.'

Um pouco mais adiante, o mesmo aresto n.º 20/2000 insistiu:

'Repete-se que a alteração da destinação agrícola, só por si, não impõe uma indemnização como "solo apto para a construção", pois não baseia a existência de uma muito próxima ou efectiva potencialidade edificativa. Da construção da auto-estrada não resulta, na verdade, a potencialidade edificativa de construções urbanas, relevante para a qualificação como "solo apto para a construção", como resultaria se a expropriação, com *desafecção* da Reserva Agrícola Nacional, fosse para construção de um prédio urbano."

Por sua vez, Fernando Alves Correia — que dá nota da *dissemelhança* entre os casos que estiveram na origem dos citados Acórdãos n.ºs 267/97 e 20/2000 — sublinha que o "sentido profundo" do julgamento de inconstitucionalidade constante do Acórdão n.º 267/97 "é o de impedir que a Administração, depois de ter integrado um determinado terreno na RAN — integração essa de que resulta uma proibição de construção, mas que não é acompanhada de indemnização, já que tal proibição é uma mera consequência da vinculação situacional (*Situationsgebundenheit*) da propriedade que incide sobre os solos integrados na RAN, isto é, um simples produto da situação factual destes, da sua inserção na natureza e na paisagem e das suas características intrínsecas —, venha, posteriormente, a *desafecá-lo*, com o fim de nele construir um equipamento público, pagando pela expropriação um valor correspondente ao de solo não apto para a construção". "Na verdade — acrescenta —, se o Tribunal Constitucional coonestasse um tal comportamento da Administração e não julgasse inconstitucional a norma do artigo 24.º, n.º 5, do Código das Expropriações de 1991, na referida interpretação, estaria a legitimar a "manipulação" das regras urbanísticas por parte da Administração, que poderia traduzir-se na integração de um terreno na RAN, desvalorizando-o, para mais tarde o *desafectar*, para nele construir, adquirindo-o, por expropriação, e pagando por ele um valor correspondente ao de solo não apto para a construção» (cf. *A Jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre Expropriações por Utilidade Pública e o Código das Expropriações de 1999*, Coimbra, 2000, p. 52).

Ou seja, e por outras palavras: o que fundou o juízo de inconstitucionalidade da não qualificação do terreno como "solo apto para a construção" para efeitos indemnizatórios não foi a circunstância de o terreno *deixar de ter utilização* agrícola ou florestal, nem a circunstância de nele se vir a construir uma *via de comunicação* ou um acesso a um equipamento público, ou, mesmo, de tal acesso dever ser considerado ainda funcionalmente *integrado neste equipamento*. Foi, antes — como, aliás, se disse já nos Acórdãos n.ºs 20/2000 e 243/2001, para os quais se remete — a circunstância de a inexistência de uma muito próxima ou efectiva *aptidão edificativa*, pressuposta na qualificação do solo como apto para outros fins (que não a construção), ser *contrariada pelo próprio destino que o expropriante concretamente lhe dá, ao utilizá-lo para construção*.

É isto é assim porque, caso se não considerasse esta utilização, e se admitisse a indemnização do expropriado como se o solo não fosse apto para construção, se estaria a coonestar a possibilidade de "manipulação" das regras urbanísticas por parte da Administração.

8 — Revertendo ao presente caso, verifica-se, de forma *decisiva*, que, no que, conforme se explicou (e resultava já dos Acórdãos n.ºs 20/2000 e 243/2001), interessa para a apreciação jurídico-constitucional (designadamente, à luz dos critérios da "justa indemnização" e da igualdade) da norma em crise, este caso, tal como os decididos nos Acórdãos n.ºs 20/2000 e 243/2001, *não pode considerar-se semelhante* ao subjacente ao Acórdão n.º 267/97.

Na verdade, está agora em causa a expropriação de uma parcela de terreno no qual o Plano Director Municipal *não permitia a construção* e que a entidade expropriante destinou à *implantação, nele, de um acesso* (uma via de comunicação) às instalações da central de incineração, e não à *edificação ou construção de qualquer prédio urbano*. Se esta última utilização poderia infirmar a negação da qualificação como "solo apto para construção", o mesmo não pode dizer-se, porém, da utilização que foi dada ao prédio.

É certo que, em ambos os casos, o prédio expropriado *deixa de ter a utilização a que estava destinado*. Porém, como se salientou no Acórdão n.º 20/2000:

"[N]o caso de expropriação para edificação de prédio urbano, a expropriação visa justamente a *concretização da aptidão edificativa*

cujo afastamento estava subjacente à exclusão da classificação como 'solo apto para construção'.

Isto, enquanto no caso de implantação de uma auto-estrada [ou, no caso, de uma via de acesso] não se vem a verificar, pelo destino dado ao prédio expropriado, que este tivesse qualquer muito próxima ou efectiva aptidão edificativa de prédios urbanos, ou que fosse assim 'solo apto para construção', sequer para o expropriante.

Apenas no primeiro caso pode dizer-se que a exclusão de uma indemnização como 'solo apto para construção' se apresenta ofensiva dos princípios constitucionais da justa indemnização e da igualdade — apenas nesse caso a não consideração do valor do terreno como 'solo apto para construção' é injusta e conduz a uma desigualdade (em relação a outros expropriados), por ser desmentida desde logo pela utilização visada com a expropriação.

Deve, pois, entender-se que a *ratio decidendi* do Acórdão n.º 267/97 se baseou [...] na circunstância de, nesse caso, a interpretação normativa em apreço conduzir à não consideração como 'solo apto para construção' de prédios expropriados *justamente com a finalidade de neles construir prédios urbanos*, em que, portanto, a 'muito próxima ou efectiva' potencialidade edificativa fica demonstrada pelo facto de a expropriação — aliás, acompanhada de desafectação da RAN — ser efectuada para edificação de construções urbanas."

9 — Já se vê, pois, que não pode considerar-se relevante para conduzir a um juízo de inconstitucionalidade o argumento de que a via de acesso construída no terreno expropriado o foi por necessidade e em função da edificação da central incineradora, não tendo autonomia, e realizando-se a expropriação porque ia ser construída uma central incineradora e não para a construção de uma via de comunicação.

Na verdade, repete-se, a fundamentação dos Acórdãos n.ºs 267/97, 20/2000 e 243/2001 assenta, como se deixou claro nestes dois últimos arestos, no *destino concretamente dado ao solo* pela entidade expropriante, que *contraria a qualificação sustentada por essa entidade* para efeitos indemnizatórios — e não na circunstância de o *motivo* da expropriação estar na implantação de um equipamento *noutro terreno*, ou de ele se destinar a uma via de comunicação ao serviço desse outro equipamento, circunstância, essa, que é *irrelevante* para aferir a legitimidade da qualificação do solo no qual se veio a implantar a via de acesso como solo "apto para construção" ou "apto para outros fins".

Como se escreveu no Acórdão n.º 20/2000:

"[E]stando o valor do prédio expropriado limitado em consequência da existência de uma legítima restrição legal *ad jus aedificandi*, e não tendo o proprietário qualquer expectativa razoável de o ver desafectado e destinado à construção por particulares, não pode invocar-se também o *princípio da justa indemnização* para pretender ver reflectido no montante indemnizatório arbitrado ao expropriado uma potencialidade edificativa dos terrenos, legalmente inexistente e que *não foi confirmada pela finalidade dada aos solos depois da expropriação* (que não foi a edificação de construções urbanas, mas sim a construção de uma auto-estrada) [no caso de uma via de acesso à central de incineração]."

Aliás, conforme notou o Ministério Público, não se detecta, no caso dos autos, qualquer indício de actuação preordenada da administração, traduzida em manipulação das regras urbanísticas, para desvalorizar artificialmente um terreno e mais tarde o adquirir por um valor degradado, destinando-o então à construção de edificações urbanas de interesse público. Sendo, pois, que também neste aspecto o presente caso se afigura distinto do decidido pelo Acórdão n.º 267/97 (e isto, já mesmo sem considerar o diferente destino das edificações, num caso e outro), onde se notou que a Administração classificou o terreno, "bem ou mal [...] como terreno de utilidade pública agrícola e, por isso, integrou-o na RAN" e que "desvalorizado, a Câmara de Chaves adquire-o, pagando por ele um valor correspondente ao de solo não apto para construção (e note-se que a sua apropriação ocorreu apenas a uma semana da publicação da Portaria n.º 380/93, que veio libertar da RAN todo o terreno em que se situava a referida parcela)".

No presente recurso, cumpre apenas reiterar as considerações transcritas, enunciadas na fundamentação do Acórdão n.º 121/2002.

Não se julga, pois, inconstitucional a norma do n.º 5 do artigo 24.º do Código das Expropriações de 1991, interpretada por forma a excluir da classificação de «solo apto para a construção» os terrenos que, segundo o plano director municipal em vigor à data da expropriação, se situam em zona florestal de produção condicionada, expropriados para neles se implantarem vias de comunicação rodoviária — isto sem que fique prejudicada a possibilidade de aplicação de outras normas, como a do artigo 26.º, n.º 12, do citado Código, e sendo certo que não é já ao Tribunal Constitucional que compete concretizar as con-

seqüências a extrair, no processo, do presente julgamento sobre a questão de constitucionalidade.

Há, por conseguinte, que conceder provimento ao recurso.

III — Decisão

Com estes fundamentos, o Tribunal Constitucional decide:

a) Não julgar inconstitucional a norma do n.º 5 do artigo 24.º do Código das Expropriações de 1991, interpretada por forma a excluir da classificação de «solo apto para a construção» os terrenos que, segundo o plano director municipal em vigor à data da expropriação, se situam em zona florestal de produção condicionada, expropriados para neles se implantarem vias de comunicação rodoviária;

b) Por conseguinte, conceder provimento ao recurso e determinar a reforma da decisão recorrida em conformidade com o presente juízo sobre a questão de constitucionalidade.

Lisboa, 30 de Março de 2007. — Paulo Mota Pinto — Mário José de Araújo Torres — Benjamim Rodrigues — Maria Fernanda Palma (vencida nos termos da declaração de voto aposta no Acórdão n.º 121/2002) — Rui Manuel Moura Ramos.

Acórdão n.º 254/2007

Processo n.º 158/07

Acordam na 3.ª Secção do Tribunal Constitucional:

I — **Relatório.** — 1 — Por decisão do Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário (IMOPPI) foi a ora recorrente, Construções Feitoria — Sociedade Unipessoal, L.ª, condenada ao pagamento de uma coima de € 8650 pela prática do ilícito contra-ordenacional previsto nos artigos 4.º, n.º 1, e 37.º, n.º 2, alínea a), ambos do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro.

2 — Inconformada com esta decisão, a arguida recorreu para o Tribunal Judicial da Comarca de Coimbra, que, por sentença de 7 de Abril de 2006, julgou parcialmente procedente o recurso e condenou a arguida ao pagamento de uma coima de € 7500.

3 — Novamente inconformada, a arguida recorreu para o Tribunal da Relação de Coimbra, tendo, para o que agora importa, formulado as seguintes conclusões:

«1.2.1 — Ao contrário do expendido e decidido pelo M.º Juiz *a quo*, considera a recorrente — sociedade unipessoal por quotas que não lhe devem ser aplicáveis os limites mínimo e máximo das coimas estatuídos para as pessoas colectivas, mas antes os das pessoas singulares.

1.2.2 — Concebida como uma nova técnica organizativa empresarial ancorada no direito de livre iniciativa económica e no princípio da igualdade inscritos nos artigos 13.º e 61.º da Constituição da República Portuguesa [CRP], o Decreto-Lei n.º 257/96, de 31 de Dezembro, veio facultar ao empresário prosseguir a sua actividade em nome individual, como estabelecimento individual de responsabilidade limitada, ou como sócio único de uma sociedade.

1.2.3 — O Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro, aderiu ao quadro compulsivo instituído pelo RGCO, assente na circunstância de os limites sancionatórios aplicáveis às pessoas colectivas terem de ser mais elevados do que os referentes às pessoas singulares, uma vez que, naquelas, os montantes a aplicar seriam mais facilmente atenuados, por força da pluralidade dos seus membros.

1.2.4 — Não obstante, tal dicotomia sancionatória foi instituída, inicialmente, num quadro de negação da unipessoalidade societária que se desvaneceu com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 257/96, de 31 de Dezembro, tendo hoje de ser interpretada de uma forma actualista e multidisciplinar, considerando essa nova forma de organização da pessoa singular empresário.

1.2.5 — Ou seja, do ponto de vista material, a sociedade unipessoal por quotas não passa de uma, entre outras, formas organizativas de um só empresário, sendo este quem beneficia dos seus lucros, mas também arca com os seus desaires e infracções, não se subsumindo nos motivos que levaram o legislador a instituir limites mais elevados para as pessoas colectivas, aproximando-se, antes, das pessoas singulares.

1.2.6 — Até porque a dicotomia é entre pessoas singulares/pessoas colectivas e não entre pessoas físicas/pessoas jurídicas.

1.2.7 — Do que decorre dever considerar-se aplicável ao caso dos autos o montante (mínimo e máximo) da coima concebido para as pessoas singulares no Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro.

1.2.8 — Caso assim se não entenda, uma tal interpretação dos artigos 37.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro, e do artigo 17.º, n.ºs 1 e 2, do RGCO, segundo a qual deverão ser aplicados à arguida os limites mínimo e máximo das coimas relativos às pessoas colectivas, encontra-se ferida de inconstitucionalidade, que se invoca, por violação do princípio da igual-