



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

PRIMEIRA SECÇÃO

**CASO ALMEIDA GARRETT, MASCARENHAS FALCÃO
E OUTROS c. PORTUGAL**

(Queixas n^{os} 29813/96 e 30229/96)

ACÓRDÃO

ESTRASBURGO

11 de Janeiro de 2000

No caso Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão e outros c. Portugal,

O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (Primeira Secção), reunindo numa câmara composta por:

E. Palm, *Presidente*,

J. Casadevall,

Gaukur Jörundsson,

R. Türmen,

W. Thomassen,

R. Maruste, *Juízes*,

A. de Sousa Inês, *Juiz ad hoc*,

e por M. O'Boyle, *Secretário de secção*,

Após ter deliberado em câmara do conselho em 12 de Outubro e em 7 de Dezembro de 1999,

Profere o acórdão que segue, adoptado nesta última data.

O PROCESSO

1. O caso foi remetido ao Tribunal pela Comissão Europeia dos Direitos do Homem (“a Comissão”) e pelo Governo Português (“o Governo”) em 24 de Novembro de 1998 e em 21 de Janeiro de 1999 respectivamente, no prazo de três meses aberto pelos artigos 32º § 1 e 47 da Convenção para a Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (“a Convenção”). Na sua origem estão duas queixas (n.ºs 29813/96 e 30229/96) contra a República Portuguesa, pelas quais seis cidadãos deste Estado, os Srs. Alexandre de Almeida Garrett, José Mascarenhas Falcão, Francisco Augusto Mascarenhas Falcão, Maria Teresa Mascarenhas de Oliveira Falcão de Azevedo, Maria José Mascarenhas Falcão Themudo de Castro e Leone Marie Irion Falcão (“os requerentes”) se dirigiram à Comissão em 5 e 14 de Fevereiro de 1996, com fundamento no antigo artigo 25º.

A solicitação da Comissão remete para os antigos artigos 44º e 48º bem como para a declaração portuguesa que reconheceu a jurisdição obrigatória do Tribunal (antigo artigo 46º) e a queixa do Governo remete para o artigo 48º. Têm por objecto obter uma decisão sobre a questão de saber se os factos da causa revelam um incumprimento pelo Estado requerido das exigências dos artigos 6º, 13 e 17 da Convenção e do artigo 1º do Protocolo n.º 1.

2. Na sequência da entrada em vigor do Protocolo n.º 11 à Convenção, em 1 de Novembro de 1998, e em conformidade com o artigo 5º § 1 do referido Protocolo, conjugado com os artigos 100 § 1 e 24 § 6 do Regulamento do Tribunal (“o Regulamento”), um colégio da Grande Câmara decidiu, em 14 de Janeiro de 1999, que o caso seria examinado por uma câmara constituída no seio de uma das secções do tribunal.

3. Em conformidade com o artigo 52º § 1 do Regulamento, o Presidente do Tribunal, L. Wildhaber, atribuiu o caso à primeira secção. A câmara constituída no seio da referida secção compreendia de pleno direito, I. Cabral Barreto, juiz eleito a título de Portugal (artigos 27 § 2 da Convenção e 26º § 1 a) do Regulamento), e E. Palm, juíza Presidente da Secção (artigo 26º § 1 a) do Regulamento). Os outros membros designados por esta última para completar a câmara eram J. Casadevall, Gaukur Jörundsson, R. Türmen, W. Thomassen e R. Maruste (artigo 26º § 1 do Regulamento).

4. Ulteriormente, o Juiz Cabral Barreto pediu escusa (artigo 28º do regulamento). Em consequência, o Governo designou A. de Sousa Inês para tomar assento na qualidade de juiz *ad hoc* (artigos 27º § 2 da Convenção e 29º § 1 do Regulamento).

5. Os requerentes e o Governo depositaram as suas alegações em 5 e 23 de Abril de 1999 respectivamente. Os requerentes depositaram ainda vários documentos em 30 de Março, 7 de Maio, e 6 de Setembro de 1999.

6. Tal como a câmara havia decidido, uma audiência pública teve lugar em 12 de Outubro de 1999, no Palácio dos Direitos do Homem em Estrasburgo.

Compareceram:

-pelo Governo

A. Henriques Gaspar, Procurador-Geral Adjunto, *agente*,

S. Dias, membro do Gabinete do Ministro da Agricultura, *consultor*;

-pelos requerentes

P. Saragoça da Matta, advogado,

S. Galvão Teles, advogada, *consultores*.

O Tribunal ouviu nas suas declarações, bem como nas respostas às suas perguntas, o Dr. Saragoça da Matta e o Dr. Henriques Gaspar.

OS FACTOS

1. AS CIRCUNSTÂNCIAS DO CASO

7. Os requerentes, de nacionalidade Portuguesa, nasceram respectivamente em 1926, 1932, 1939, 1919, 1935 e 1930. Estão domiciliados em Lisboa, salvo as duas últimas requerentes, que residem em Constância. Os requerentes eram todos proprietários de terrenos que foram objecto de expropriação e de nacionalização no âmbito da política relativa à reforma agrária em Portugal.

A. FACTOS RELATIVOS AO Sr. ALMEIDA GARRETT

1. A privação da propriedade

8. O Sr. Almeida Garrett era em 1975 proprietário de três terrenos destinados à agricultura, com uma superfície total de 2 145 hectares aproximadamente.

9. No quadro da política relativa à reforma agrária, dois destes terrenos foram objecto de uma nacionalização pelo Decreto-Lei n.º 407-A/75, d e 30 de Julho de 1975. O terceiro terreno foi expropriado por Despacho Ministerial n.º 52/76, de 29 de Janeiro de 1976, do Ministro da Agricultura, publicado nos termos do Decreto-Lei n.º 406-A/75, de 29 de Julho. Os decretos-leis acima referidos previam que o proprietário podia, em certas condições, exercer o seu direito de “reserva” (direito *de “reserva”*) sobre uma parte dos terrenos a fim de prosseguir nela as suas actividades agrícolas. Previam igualmente o pagamento de uma indemnização cujo montante, prazo e condições de pagamento ficaram por definir.

Em conformidade com a legislação pertinente na matéria, a indemnização provisória a que o requerente tinha direito foi fixada, em Março de 1983, em 16 204 266 Escudos Portugueses (PTE). Em 16 de Setembro de 1991, este montante foi posto à disposição do requerente, sob a forma de títulos da dívida pública.

O requerente exerceu o seu direito de reserva sobre os terrenos em causa, por várias vezes, de modo que, em 30 de Setembro, o mais tardar, já se encontrava na posse

de uma parte dos terrenos. Todavia, uma outra parte dos terrenos, correspondente a 1 176 hectares, não lhe foi restituída.

2. O processo perante as instâncias judiciais e perante o Tribunal Constitucional

10. Em 30 de Dezembro de 1992, o requerente apresentou perante as instâncias judiciais (17ª vara cível do Tribunal de Lisboa) uma acção por perdas e danos contra o Estado com fundamento na falta de pagamento da indemnização definitiva na sequência da expropriação litigiosa. Alegava que, visto o tempo decorrido desde a expropriação sem pagamento da indemnização definitiva, devia ter sido aplicada a legislação geral sobre expropriações (e não a legislação relativa à reforma agrária). O requerente pediu, assim, o pagamento de uma indemnização tendo em conta o lapso de tempo já decorrido desde a expropriação.

11. Por decisão de 14 de Janeiro de 1993, o tribunal rejeitou o pedido *in limine*, entendendo ser incompetente *ratione materiae*. O requerente apelou, mas o tribunal de apelação (*Tribunal da Relação*) de Lisboa confirmou, por acórdão de 9 de Dezembro de 1993, a decisão impugnada.

12. O requerente recorreu para o Supremo Tribunal (*Supremo Tribunal de Justiça*) que, por acórdão de 31 de Maio de 1994, rejeitou o recurso. Esta alta jurisdição exprimiu-se nomeadamente como segue:

“A demora no pagamento das indemnizações por nacionalização e expropriação, não deve ser considerada como omissão ilícita de função político-administrativa (...) Com efeito, tem-se entendido que os arts. 15º e 16º da Lei n.º 80/77, que conferiam à Administração a fixação do valor da indemnização devida pela nacionalização e expropriação dos prédios rústicos situados na zona de intervenção da reforma agrária, não são materialmente inconstitucionais, uma vez que na fixação de tais valores das indemnizações ainda se está no domínio da função administrativa (cfr. Acórdão n.º 39/88 do tribunal Constitucional de 9 de Fevereiro de 1988) (...) De acentuar ainda que o recente Dec.-Lei n.º 199/88, de 31 de Maio, no n.º 5 do seu art. 8º, veio atribuir expressamente à Administração competência para fixar o valor da indemnização (...) Assim, deste diplomas legais (Lei n.º 80/77 e Dec.-Lei n.º 199/88) se infere que as indemnizações devidas aos ex-titulares de direitos sobre bens nacionalizados, expropriados ou requisitados, são fixados por via administrativa (podendo haver recurso para o supremo tribunal Administrativo dos actos que as fixaram) pelo que, não sendo a via de acção a apropriada, se verifica a incompetência em razão da matéria do tribunal de comarca.”

13. Em 17 de Junho, o requerente interpôs recurso de constitucionalidade perante o *Tribunal Constitucional*. Por acórdão de 7 de Junho de 1995, o Tribunal Constitucional declarou inadmissível o recurso. Saliou que o requerente não tinha suscitado perante as jurisdições inferiores a inconstitucionalidade das disposições legislativas, mas unicamente a das decisões das instâncias; o Tribunal não podia, assim, examinar o recurso. Com efeito, o Tribunal apenas pode examinar a conformidade com a Constituição das disposições legislativas e já não a das decisões judiciais. O requerente suscitou então, perante a mesma jurisdição, a nulidade deste acórdão, mas o seu pedido foi rejeitado por acórdão de 6 de Julho de 1995.

3. O processo perante a jurisdição administrativa

14. Em 27 de Fevereiro de 1985, o requerente instaurou no tribunal administrativo (*Auditoria Administrativa*, entretanto *Tribunal Administrativo de Círculo*) de Lisboa, uma acção por perdas e danos contra o Estado, na qual pediu, nomeadamente, a reparação dos prejuízos sofridos pelo não pagamento das indemnizações definitivas decorrentes da nacionalização e expropriação dos seus terrenos.

Por sentença de 29 de Novembro de 1993, o tribunal indeferiu as pretensões de requerente. Após ter recordado a legislação aplicável no caso, o tribunal entendeu que nenhuma indemnização pelos prejuízos alegados era possível fora da via administrativa.

15. Mediante recurso do requerente, o *Supremo Tribunal Administrativo* confirmou a sentença, por acórdão de 12 de Julho de 1994. O Supremo Tribunal, após ter reconhecido o direito do requerente a uma “indemnização justa”, sublinhou que o montante de tal indemnização devia ser fixado pela Administração, de acordo com a legislação aplicável nesta matéria.

Um pedido de esclarecimento desse acórdão foi rejeitado pelo Supremo tribunal Administrativo, em 7 de Fevereiro de 1995. A mesma jurisdição rejeitou, por acórdão de 28 de Março de 1995, uma arguição de nulidade apresentada pelo requerente.

4. Os requerimentos do requerente dirigidos à Administração

16. Desde 1978, o requerente formulou numerosos pedidos à administração relativos ao atraso na colocação à disposição da indemnização provisória e na fixação da indemnização definitiva. Pediu igualmente a constituição de um tribunal arbitral para resolver o seu contencioso com o Estado. Estes pedidos foram infrutíferos. Por despacho do Primeiro Ministro, datado de 5 de Janeiro de 1989, foi, nomeadamente, decidido não dar seguimento ao pedido de constituição de um tribunal arbitral “tendo em conta a publicação do Dec.-Lei n.º 199/88” (parágrafo 34, *infra*).

17. Desde 12 de Julho de 1991, o requerente pediu ao Ministério da Agricultura a fixação da indemnização definitiva nos termos dos Decretos-Leis n.º 199/88 e 199/91.

18. Em 21 de Junho de 1996, os serviços do Ministério da Agricultura comunicaram ao requerente, para observações, uma proposta de indemnização definitiva, no valor de 143 659 000 ESC.

19. Em 17 de Julho de 1996, o requerente apresentou as suas observações a este respeito. Chamou a atenção dos serviços competentes para várias inexactidões da proposta.

20. Em 21 de Julho de 1999, os serviços do Ministério da Agricultura comunicaram uma nova proposta de indemnização definitiva, substituindo a anterior, elevando-se o novo montante a 207 302 000 ESC.

21. Em data não determinada, o requerente apresentou as suas observações acerca da nova proposta do Ministério, chamando a atenção dos serviços sobre determinados aspectos de facto e de direito. O procedimento com vista à determinação da indemnização definitiva está, pois, ainda pendente.

B. Factos relativos à família Mascarenhas Falcão

1. A Privação da propriedade

22. A família Mascarenhas Falcão era em 1975 proprietária de um terreno destinado à agricultura, com uma superfície total de 1 197 hectares.

23. No quadro da política relativa à reforma agrária, este terreno foi expropriado por Despacho Ministerial n.º 560/75, de 17 de Setembro de 1975, do Ministro da Agricultura, publicado nos termos do Decreto-Lei n.º 406-A/75, de 29 de Julho de 1975 (*supra*, parágrafo 9).

De acordo com a legislação pertinente na matéria, os requerentes receberam em Novembro e Dezembro de 1983, a título de indemnização provisória, o montante de 8 652 420 ESC em títulos da dívida pública.

Os requerentes exerceram repetidamente o seu direito de reserva sobre o terreno, de modo que, a partir de Março de 1991 já se encontravam na posse da totalidade do referido terreno.

2. O Processo perante as instâncias judiciais

24. Em 9 de Maio de 1990, os requerentes instauraram nas instâncias judiciais (12º Vara cível do Tribunal de Lisboa) uma acção por perdas e danos contra o Estado com fundamento na falta de pagamento da indemnização definitiva decorrente da expropriação litigiosa. Alegavam que, face ao tempo decorrido desde a expropriação sem pagamento da indemnização definitiva, deveria ter sido aplicada a legislação geral em matéria de expropriações (e não a relativa à reforma agrária). Os requerentes pediam, assim, o pagamento de uma indemnização, tendo em conta o lapso de tempo já decorrido após a expropriação.

25. Por sentença de 21 de Dezembro de 1993, o tribunal entendeu ser incompetente *ratione materiae*. Expressiu-se nomeadamente como segue:

“É da competência do Governo (...) a fixação (...) das indemnizações definitivas (...) Uma tal fixação é, vista a natureza administrativa do acto em causa (...) susceptível de ser impugnada por via de um recurso contencioso diante do Supremo Tribunal Administrativo (...) Há por conseguinte que verificar que não determinando a lei (...) nenhuma intervenção das autoridades judiciais no processo de fixação de tais indemnizações, há que concluir pela incompetência *ratione materiae* deste tribunal para examinar o pedido dos [requerentes].”

26. Os requerentes apelaram para o Tribunal da Relação de Lisboa. Esta jurisdição, por acórdão de 23 de Junho de 1994, rejeitou o recurso, exprimindo-se nomeadamente como segue:

“Só depois de apresentado aquele pedido [pedido de determinação da indemnização definitiva] e decorrido o respectivo processo (...) estará esgotada a via de recurso à Administração, competindo então aos Autores [e só então], se discordarem do decidido, recorrer à via judicial. E atenta a natureza administrativa dos actos então a impugnar, aquele recurso á via judicial terá de fazer-se em sede de contencioso administrativo (...) o tribunal judicial é [materialmente] incompetente quanto ao pedido de indemnização pelo atraso ou, melhor, pelos prejuízos resultantes deste atraso. Com efeito [nos termos amplos em que está formulado] o artigo 1º § 1 do Decreto-Lei n.º 199/88 referido ao falar em indemnizações definitivas devidas pela nacionalização e expropriação de bens [e direitos] ao abrigo da legislação sobre a reforma agrária –

levam a crer que o dito diploma abrange também as indemnizações por aqueles prejuízos, pois tais prejuízos têm que ser considerados como resultado, ainda que indirecto, da própria expropriação ”.

27. Os requerentes interpuseram recurso de revista para o Supremo Tribunal de Justiça mas desistiram, segundo eles, face à jurisprudência constante desta jurisdição sobre a matéria.

3. Os requerimentos dos requerentes dirigidos à Administração

28. Em 26 de Setembro de 1991, os requerentes haviam apresentado ao Ministro da Agricultura um pedido de indemnização pelo atraso na colocação à sua disposição do terreno “litigioso” com base no direito de reserva. Um assessor jurídico do Ministério formulou então, a pedido do Ministro, um parecer jurídico sobre este pedido, no qual se lê, na parte relevante:

“Nenhuma responsabilidade [do Estado] se indicia no caso, para além da que decorre da Lei n.º 80/77 e da legislação complementar (...) De outro modo seria necessário acrescentar uma indemnização complementar àquela que está prevista na lei n.º 80/77, o que é contrário a toda a legislação em matéria de indemnizações decorrentes da reforma agrária”.

29. Em 25 de Outubro de 1991, o Ministro deu o seu acordo a este parecer e despachou no sentido de o mesmo ser notificado aos requerentes.

30. Os requerentes pediram então ao Ministro da Agricultura a atribuição de uma indemnização definitiva nos termos dos Decretos-Leis n.ºs 199/88, 199/91 e 38/95, em 16 de Agosto de 1991, 26 de Setembro de 1991 e 18 de Abril de 1995 respectivamente.

Em 18 de Setembro de 1998, os serviços do Ministério comunicaram aos requerentes, para observações, uma proposta de indemnização definitiva, no valor de 1 930 315 ESC. Salientava-se no entanto que a este montante devia ser deduzida a quantia já recebida pelos requerentes a título da indemnização provisória, de modo que estes não teriam nenhum valor a receber.

Em 9 de Outubro de 1998, os requerentes apresentaram observações a este respeito. Chamaram a atenção dos serviços competentes para várias inexactidões na proposta. Até à data não foi tomada nenhuma decisão a este respeito.

II. O DIREITO E A PRÁTICA INTERNOS PERTINENTES

1. A Legislação relativa à reforma agrária

31. Os Decretos-Leis n.º 406-A/75 de 29 de Julho e n.º 407-A/75, de 30 de Julho fixaram as regras a que deviam obedecer as expropriações e nacionalizações levadas a cabo no âmbito da política relativa à reforma agrária. O direito de reserva permitia aos interessados manter-se na posse de uma parte dos seus terrenos. A lei quadro n.º 77/77, de 29 de Setembro de 1977, que continha as bases gerais da reforma agrária, modificou as condições do direito de reserva e estabeleceu que os interessados gozavam do direito de propriedade sobre os terrenos objecto do referido direito de reserva. Uma nova lei de bases relativa à reforma agrária – a Lei n.º 109/88, de 26 de

Setembro de 1988 – modificou ainda as condições do direito de reserva.

2. A Lei n.º 80/87

32. Em 26 de Outubro de 1977, o Parlamento adoptou a Lei n.º 80/77 que dispôs sobre indemnização dos antigos titulares de bens que tinham sido objecto de nacionalização ou de expropriação. As indemnizações, que teriam primeiro um valor provisório e a seguir um valor definitivo, deveriam ser pagas, segundo o artigo 19 desta lei, em títulos da dívida pública, cuja amortização se estenderia por vários anos, e mediante taxas de juro previamente determinadas, constando de anexo à lei. Para os montantes superiores a 6 050 000 ESC., a amortização estender-se ia por vinte e três anos (após uma dilação de cinco anos) à taxa de juro anual de 2,5%. O artigo 24º precisava que os juros, sendo devidos a partir da data prevista para a emissão de títulos da dívida pública (1 de Setembro de 1980, no caso dos requerentes, de acordo com o Decreto-Lei n.º 213/79, de 14 de Julho de 1979), corriam desde a data da expropriação ou da nacionalização. Por fim, nos termos do art. 13º § 3, as indemnizações provisórias deviam ser consideradas como antecipação do pagamento das indemnizações definitivas; assim, a pessoa interessada poderia ser obrigada a restituir ao Estado o valor da indemnização provisória, no caso de a indemnização definitiva não ser devida ou de ser inferior ao valor da indemnização provisória.

33. Quanto ao processo pelo qual os interessados poderiam impugnar as respectivas decisões da Administração, o artigo 16º desta lei dispunha:

“1. Sem prejuízo do recurso para outras instâncias competentes, poderá a resolução de quaisquer litígios relativos à titularidade do direito à indemnização definitiva e à sua fixação, liquidação e efectivação ser feita mediante recurso do acto administrativo para uma comissão arbitral (...)”

No caso específico das indemnizações relativas à reforma agrária, o artigo 37º desta lei previa que o Governo fixaria os critérios necessários para a avaliação dos bens objecto de expropriação ou de nacionalização num prazo de sessenta dias. Este prazo, contudo, não foi respeitado.

3. A Legislação em matéria de indemnização das expropriações e nacionalizações efectuadas no âmbito da reforma agrária

34. Em 31 de Maio de 1988, o Governo aprovou o Decreto-Lei n.º 199/88 que estatuiu sobre a aplicação à reforma agrária dos princípios gerais definidos pela Lei n.º 80/77 em matéria de indemnização para as expropriações e nacionalizações. No preâmbulo deste Decreto-Lei, podia ler-se, nomeadamente:

“Decorridos que estão cerca de treze anos sobre essas nacionalizações e expropriações, verifica-se que continuam por pagar, e mesmo por determinar, os valores devidos como indemnização definitiva aos particulares afectados por tais medidas, pois nunca foi aprovado o decreto-lei definindo os necessários critérios de avaliação. É esta grave lacuna do nosso sistema jurídico que o Governo se propõe agora integrar, no âmbito das normas gerais que em 1977 a Assembleia da República definiu.”

35. Foram introduzidos novos critérios para o cálculo das indemnizações pelos Decretos-Leis n.ºs 199/91, de 29 de Maio de 1991 e 38/95, de 14 de Janeiro de 1995. Neste cálculo, tinha-se em conta o facto de que para as pessoas que tinham já recebido a totalidade ou uma parte dos terrenos em causa através do exercício do direito de reserva, a indemnização apenas deveria cobrir o prejuízo resultante da ocupação dos referidos terrenos durante o tempo de privação da propriedade.

36. As regras de processo para a determinação das indemnizações definitivas estavam previstas nos artigos 8º e 9º do Decreto-Lei n.º 199/88. Assim, cabia aos interessados formular o pedido de indemnização e por essa via determinar a abertura do procedimento. Estes pedidos eram decididos por uma comissão arbitral de que faziam parte um representante do Ministério da Agricultura, um representante do Ministério das Finanças e um representante do interessado. Esta comissão apresentava em seguida uma proposta ao Governo, que fixava, por despacho conjunto dos Ministros da Agricultura e das Finanças, o valor da indemnização.

Este procedimento foi modificado pelo Decreto-Lei n.º 38/95, de 14 de Fevereiro de 1995. Introduziu-se, assim, a possibilidade para a Administração de abrir *ex-officio* o procedimento com vista à determinação da indemnização definitiva. Por outro lado, as comissões arbitrais foram abolidas. A fixação do montante das indemnizações definitivas era apenas da responsabilidade dos Ministros da Agricultura e das Finanças, mediante proposta dos serviços competentes da Administração (as Direcções Regionais do Ministério da Agricultura). A pessoa interessada tinha a possibilidade de se pronunciar sobre a proposta dos serviços da Administração, antes da decisão final dos Ministros da Agricultura e das Finanças.

Estes dois diplomas legais, Decretos-Leis n.º 199/88 e 38/85, eram omissos quanto aos recursos que podiam ser exercidos pela pessoa interessada, sendo certo que a legislação administrativa prevê a possibilidade de interpor perante as jurisdições administrativas um recurso contencioso contra o acto dos Ministros.

4. A Jurisprudência do Tribunal Constitucional

37. O Tribunal Constitucional examinou a questão da compatibilidade do sistema de pagamento das indemnizações decorrentes das nacionalizações e expropriações com a Constituição da República Portuguesa nos seus Acórdãos n.ºs 39/88, de 9 de Fevereiro de 1988, e 452/95, de 6 de Julho de 1995. Quanto ao atraso das autoridades no pagamento das indemnizações, exprimiu-se, como segue no primeiro destes acórdãos, pela seguinte forma:

“ (...) O certo é que tudo [o pagamento das indemnizações] 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 82º. Sem razão, porém. Se, com tal situação, for atingido o direito à indemnização, por virtude de este se tornar coisa incerta e, assim, sem consistência, isso ficar-se-á a dever, não propriamente a vício que inquiere as normas ora sub judicio, 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 a efectiva execução das normas existentes e, conseqüentemente, à concreta realização do direito consagrado no artigo 82º 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.”

O PROCESSO PERANTE A COMISSÃO

38. Os requerentes accionaram a Comissão em 5 de Janeiro e em 14 de Fevereiro de 1996. Alegavam que a ausência, nesta data, de indemnização definitiva decorrente das nacionalizações e expropriações dos seus terrenos constituía uma ofensa aos artigos 6º, 13º e 17º da Convenção, bem como ao artigo 1º do Protocolo n.º 1.

39. A Comissão aceitou as queixas (n.ºs 29813/96 e 30229/96) em 8 de Setembro de 1997. Decidiu seguidamente juntá-las. No seu relatório de 23 de Abril de 1998 (antigo artigo 31º da Convenção)¹, concluiu por vinte e três votos contra três, que houve violação do artigo 1º do Protocolo n.º 1 e, por unanimidade, que não há lugar a examinar o caso sob o ângulo dos artigos 6º, 13º e 17º da Convenção.

CONCLUSÕES APRESENTADAS AO TRIBUNAL PELO GOVERNO

40. Nas suas alegações o Governo requereu ao Tribunal que declare que os actos de nacionalização e de expropriação em causa, bem como as suas consequências, estão fora da sua competência *ratione temporis*, porque ocorreram em 1975 e 1976, antes da ratificação do Protocolo n.º 1 por Portugal. O Governo alega, em seguida, que não houve, em qualquer caso, violação do artigo 1º do Protocolo n.º 1.

O DIREITO

I. SOBRE A EXCEPÇÃO PRELIMINAR SUSCITADA PELO GOVERNO

41. O Governo sustenta, como já o havia feito diante da Comissão, que o Tribunal não é competente *ratione temporis* para examinar a queixa dos requerentes. Afirmar que as expropriações e as nacionalizações em questão tiveram lugar em 1975, ou seja antes da ratificação da Convenção e do Protocolo n.º 1 por Portugal, em 9 de Novembro de 1978. Referindo-se à jurisprudência dos órgãos da Convenção, o Governo salienta que a privação de propriedade é um acto instantâneo e não gera uma situação contínua de “ausência de direito”. Para o Governo, seria artificioso, tal como o entendeu a minoria da Comissão, separar a questão da privação de propriedade da questão da indemnização.

42. Os requerentes contestam esta tese e sustentam que o acto de privação da propriedade só se conclui com o pagamento da indemnização devida. Ora esta indemnização não foi ainda determinada nem paga, enquanto que, nos documentos, o Governo reconheceu o direito dos requerentes a esta indemnização.

43. O Tribunal constata que o Governo reconheceu, desde a data das expropriações, o direito dos interessados a uma indemnização. Por sua parte, os requerentes queixam-se, não da privação de propriedade, a qual é, sem dúvida, um acto instantâneo, mas da ausência da indemnização definitiva, situação que subsiste na hora actual.

Se é verdade que o Tribunal não pode examinar as questões associadas à privação da propriedade em si mesma, estando estas, na evidência, situadas fora da sua

¹ Nota da Secretaria: o relatório está disponível na Secretaria.

competência *ratione temporis*, tal não é o caso no que respeita ao atraso na determinação e no pagamento das indemnizações definitivas.

O Tribunal observa, com efeito, que o Governo continuou a legislar sobre esta matéria depois da data da ratificação da Convenção. Tal como as partes reconheceram na audiência, foi apenas, pelo menos em 1988, com o Decreto-Lei n.º 199/88, que foram fixados os critérios de avaliação dos bens objecto de nacionalização e de expropriação e, por conseguinte, os elementos necessários à determinação das indemnizações definitivas em causa (parágrafo 34 *supra*). Foi igualmente através deste Decreto-Lei n.º 199/88 que foram estabelecidas as regras de procedimento necessárias a essa determinação (parágrafo 36 *supra*). Ora, o Estado é responsável pelos actos e omissões referentes a um direito garantido pela Convenção e que ocorreu após a data de ratificação desta (Acórdão Yagci c. Turquia, de 8 de Junho de 1995, Série A n.º 319-A, p. 16, § 40).

Os requerentes estão, pois, confrontados com uma situação contínua, pelo que a excepção preliminar do Governo deve ser rejeitada.

II. SOBRE A ALEGADA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 1º DO PROTOCOLO N.º 1

44. Os requerentes entendem que a situação litigiosa ofende o direito ao respeito dos seus bens, garantido pelo artigo 1º do Protocolo n.º 1 que reza:

“Qualquer pessoa singular ou colectiva tem direito ao respeito dos seus bens. Ninguém pode ser privado do que é a sua propriedade a não ser por utilidade pública e nas condições previstas pela lei e pelos princípios gerais do direito internacional.

As condições precedentes entendem-se sem prejuízo do direito que os Estados possuem de pôr em vigor as leis que julguem necessárias para a regulamentação do uso dos bens, de acordo com o interesse geral, ou para assegurar o pagamento de impostos ou outras contribuições ou de multas”.

A. Sobre a aplicabilidade do artigo 1.º do Protocolo n.º 1

45. Os requerentes sustentam serem titulares de um direito de crédito certo, actual e exigível, e assim, de um “bem” no sentido do artigo 1º do Protocolo n.º 1.

46. O Governo admite, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal, que esta disposição cobre certos valores patrimoniais, tais como um crédito. Sustenta todavia que é necessário que esse crédito seja certo, actual e exigível para que seja protegido pelo artigo 1º do Protocolo n.º 1. Para o Governo, isso não sucede no presente caso, na medida em que o montante da indemnização a que os requerentes têm direito não foi ainda determinado.

47. O Tribunal recorda que o artigo 1º do Protocolo n.º 1 protege os valores patrimoniais, tais como um crédito (Acórdão Pressos Compania Naviera S.A. e outros c. Bélgica, de 20 de Novembro de 1995, Série A, n.º 332, p. 21, § 31).

O Tribunal constata que a legislação nacional pertinente, nomeadamente os Decretos-Leis n.ºs 406-A/75 e 407-A/75, bem como a Lei n.º 80/77, reconheceu em benefício dos requerentes o direito a uma indemnização em razão da privação da sua propriedade. Em particular no caso do Sr. Almeida Garrett, o Supremo Tribunal Administrativo, no seu acórdão de 12 de Julho de 1994, reconheceu igualmente, por um

obiter dictum, o direito do interessado a uma “justa indemnização” (parágrafo 15, *supra*).

O Tribunal entende que os requerentes podiam, pois, pretender ter o direito de cobrarem os seus créditos sobre o Estado, o que permite concluir pela aplicação do artigo 1º do Protocolo n.º 1.

48. Sendo a norma desta disposição aplicável no caso, o Tribunal observa que é a actual falta de pagamento da indemnização definitiva em causa, que constitui uma ingerência no direito dos requerentes ao respeito dos seus bens. Com efeito, o Tribunal não pode nomeadamente examinar nem as questões associadas à privação da propriedade, nem, *a fortiori*, as relativas ao montante das indemnizações (parágrafo 43 *supra*). A ingerência em causa não é susceptível de se assimilar a uma privação de propriedade, no sentido da segunda frase da primeira alínea do artigo 1º do Protocolo n.º 1. A situação litigiosa releva, assim, da primeira frase da mesma alínea, que enuncia, de um modo geral, o princípio do respeito dos bens (Acórdão Matos e Silva, Lda. E outros c. Portugal, de 16 de Setembro de 1996, *Recueil des arrêts et décisions*, 1996-IV, p. 1113, § 81).

B. Sobre a observância do artigo 1.º do Protocolo n.º 1

49. O Tribunal recorda que deve averiguar, para os fins da primeira frase da primeira alínea do artigo 1º do Protocolo n.º 1, se foi mantido um justo equilíbrio entre as exigências do interesse geral da comunidade e os imperativos da salvaguarda dos direitos fundamentais do indivíduo (ver, entre outros, o Acórdão Matos e Silva, Lda., e outros *supra*, p.1114, § 86).

50. Para os requerentes, tal não foi o caso. Salientam desde logo que as modalidades de pagamento das indemnizações não eram razoáveis. Tratando-se das indemnizações provisórias, relevam que apenas foram pagas quinze anos após a nacionalização dos terrenos, no caso do Sr. Almeida Garrett, e oito anos após, no caso dos terrenos pertencentes à família Mascarenhas Falcão. Os requerentes consideram que o Governo não pode alegar a falta de disponibilidades económicas e orçamentais, tendo em conta os enormes benefícios obtidos com a privatização progressiva da maior parte dos bens que foram objecto das nacionalizações de 1975.

51. O Governo, referindo-se aos acórdãos James e outros c. Reino Unido (Acórdão de 21 de Fevereiro de 1986, Série A n.º 98) e Lithgow e outros c. Reino Unido (Acórdão de 8 de Julho de 1986, Série A n.º 102), bem como à opinião da minoria da Comissão, recorda que o artigo 1º do Protocolo n.º 1 não exige em todos os casos uma compensação integral, pois que objectivos legítimos de utilidade pública, tais como a prossecução de medidas de reforma económica ou de justiça social, podem impor a atribuição de uma indemnização inferior ao valor real do bem em causa. Nestes casos, será necessário respeitar os critérios das autoridades nacionais, que dispõem na matéria, de uma larga margem de apreciação, salvo se se revelarem manifestamente desprovidos de qualquer base razoável. Para o Governo, tal não sucede no caso vertente. Salienta, em primeiro lugar, que há que ter presentes as circunstâncias específicas referentes à intervenção fundiária em Portugal em 1975, incidente sobre uma parte importante do território nacional e exigindo uma actividade complexa por parte da Administração. Nestas circunstâncias, e tendo igualmente em conta as disponibilidades económicas e orçamentais do Estado, as modalidades de pagamento escolhidas não

ofendem o princípio da proporcionalidade, na medida em que os interessados já receberam uma indemnização provisória mediante títulos da dívida pública que rendem juros.

O Governo salienta ainda que o decurso do tempo beneficiou, afinal, os requerentes, uma vez que o aperfeiçoamento dos critérios de avaliação das indemnizações operado pela legislação aplicável permitiu uma melhoria sensível das suas condições de ressarcimento.

52. O Tribunal recorda, em primeiro lugar, que os Estados dispõem de uma larga margem de apreciação para determinar o interesse geral. É tanto mais assim quanto se trata do ressarcimento decorrente de uma nacionalização; o legislador nacional dispõe nesta matéria de uma grande latitude para conduzir uma política económica e social. Este poder de apreciação não é, no entanto, ilimitado, e o seu exercício está sujeito ao controlo dos órgãos da Convenção (Acórdão *Lithgow* e outros, supracitado, pp. 50-51, §§ 121-122).

53. O Tribunal observa que a ingerência em causa prosseguia manifestamente uma finalidade legítima. Com efeito, não se pode considerar desrazoável, para o Estado, tomar em conta as suas próprias disponibilidades económicas e orçamentais na sequência de uma intervenção fundiária profunda cujos objectivos de política económica e social não podem ser postos em causa.

54. Todavia o Tribunal verifica que vinte e quatro anos já decorreram sem que os requerentes tenham recebido as indemnizações definitivas, previstas pela legislação interna pertinente. O Tribunal recorda que o carácter adequado de uma compensação diminuiria se o seu pagamento abstraisse de elementos susceptíveis de reduzir o seu valor, tais como o decurso de um lapso de tempo que não se pode qualificar como razoável (Acórdão *Akkus c. Turquia* de 9 de Julho de 1997, *Recueil* 1997 – IV, pp. 1309-1310, § 29).

É inegável que o lapso de tempo em questão é imputável ao Estado, sem que a complexidade da actividade da Administração nesta matéria ou o número de pessoas a compensar possam justificar uma duração tal como a que está aqui em causa.

Por outro lado, o facto de os requerentes terem recebido indemnizações provisórias não se mostra decisivo. Com efeito, estas indemnizações foram pagas vários anos após as datas das privações de propriedade contestadas. Em todo o caso, o pagamento das indemnizações provisórias não é susceptível de modificar a situação de incerteza que pesa ainda hoje sobre os requerentes. É esta incerteza, agravada pela inexistência de qualquer recurso interno eficaz para suprir a situação litigiosa, que leva o Tribunal a considerar que os requerentes já suportaram um encargo especial e exorbitante que rompeu o justo equilíbrio que deve existir entre, por um lado, as exigências do interesse geral e, por outro, a salvaguarda do direito ao respeito dos bens.

55. Em conclusão, houve violação do artigo 1º do Protocolo n.º 1.

III. SOBRE A ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 6º, 13º e 17º DA CONVENÇÃO

56. Os requerentes alegam igualmente a violação dos artigos 6º, 13º e 17º da Convenção. Queixam-se da ausência de mecanismos no ordenamento jurídico português susceptíveis de remediar a situação litigiosa.

57. Tendo em conta a conclusão formulada no parágrafo 55 *supra*, e tal como

a Comissão, o Tribunal não considera necessário proceder ao exame da questão, separadamente, sob o ângulo destas disposições.

IV. SOBRE A APLICAÇÃO DO ARTIGO 41º DA CONVENÇÃO

58. Nos termos do artigo 41º da Convenção,

“Se o Tribunal declarar que houve violação da Convenção ou dos seus Protocolos e se o direito interno da Alta Parte Contratante não permitir senão imperfeitamente obviar às consequências de tal violação, o Tribunal atribuirá à parte lesada uma reparação razoável, se necessário”.

A. Danos

59. Os requerentes afirmam que devem ser indemnizados, simultaneamente, pelo património perdido e pelos prejuízos decorrentes do atraso na determinação das indemnizações definitivas. Reclamam igualmente a reparação pelo dano moral sofrido.

60. O Governo contesta os prejuízos alegados pelos requerentes a título do prejuízo material. Salienta que estes serão indemnizados no âmbito do processo interno. No que respeita aos danos morais eventualmente sofridos, o Governo remete-se à prudência do Tribunal.

61. Nas circunstâncias da causa, o Tribunal entende que a questão da aplicação do artigo 41º não permite ainda uma solução ponderada para o dano material e moral, cumprindo assim reservá-la tendo em conta a eventualidade de um acordo entre o Estado réu e os interessados (artigo 75º § 1 do Regulamento).

B. Custas e despesas

62. Os requerentes solicitam o reembolso dos honorários de advogado e das despesas e custas diversas no âmbito dos processos que decorreram perante as instâncias nacionais e perante a Comissão e o Tribunal.

O Sr. Almeida Garrett pede, assim, o montante de 11 711 796 ESC, enquanto a família Mascarenhas Falcão pede o montante de 9 970 370 ESC.

63. O Governo remete-se à prudência do Tribunal.

64. O Tribunal releva que os requerentes referiram custas relativas a vários processos internos. Assim, o Sr. Almeida Garrett refere-se, por exemplo, a processos de cobrança de dívidas contra sociedades que lhe pertencem. A família Mascarenhas Falcão menciona queixas penais contra a pessoa que ocupou os terrenos em causa. Estes processos não têm, no entanto, qualquer relação com as queixas apresentadas ao Tribunal, pelo que não há lugar a reembolsar as respectivas despesas. No que respeita às outras despesas, decidindo segundo a equidade; como exige o artigo 41º da Convenção, o Tribunal atribui 3 500 000 escudos ao Sr. Almeida Garrett e 2 000 000 escudos à família Mascarenhas Falcão.

C. Juros de mora

65. Segundo as informações de que o Tribunal dispõe, a taxa de juro legal aplicável em Portugal à data da prolação do presente acórdão era de 7% por ano.

COM ESTES FUNDAMENTOS, O TRIBUNAL, POR UNANIMIDADE

1. *Rejeita* a excepção preliminar do Governo;
2. *Decide* que houve violação do artigo 1º do Protocolo n.º 1;
3. *Decide* que não se impõe examinar as questões suscitadas com os artigos 6º, 13º e 17º da Convenção;
4. *Decide*
 - a) que o Estado réu deve pagar, dentro de três meses, os montantes seguintes por custas e despesas:
 - i. 3 500 000 ESC (três milhões quinhentos mil Escudos Portugueses) ao Sr. Almeida Garrett;
 - ii. 2 000 000ESC (dois milhões de Escudos Portugueses) à família Mascarenhas Falcão;
 - b) que estes montantes deverão ser acrescidos de uma taxa juro simples de 7% por ano a contar da expiração do referido prazo e até ao pagamento;
5. *Declara* que a questão da aplicação do artigo 41º da Convenção não permite ainda uma solução ponderada para o dano material e moral; em consequência,
 - a) *reserva-a* quanto a este ponto;
 - b) *convida* o Governo e os requerentes a dirigirem-lhe por escrito, dentro de seis meses, as suas observações sobre a referida questão e, nomeadamente, a dar-lhe conhecimento de qualquer acordo a que possam chegar;
 - c) *reserva* o processo ulterior e delega na Presidente o cuidado de o fixar se houver necessidade;

Feito em Francês e pronunciado em audiência pública no Palácio dos Direitos Humanos, em Estrasburgo, em 11 de Janeiro de 2000.

Michael O'Boyle
Secretário (*Greffier*)

Elisabeth Palm
Presidente