

REVISTA DA FACUL-
DADE DE DIREITO
DA UNIVERSIDADE
DE LISBOA



VOL. X

1954

REVISTA DA FACULDADE
DE DIREITO DA UNIVERSIDADE
DE LISBOA

COMISSÃO DE REDACÇÃO

MARCELLO CAETANO—LUÍS PINTO COELHO
INOCÊNCIO GALVÃO TELLES

ÍNDICE

	Pág.
<i>Subsídios para o estudo da «Requisição»,</i> pelo Prof. LUÍS PINTO COELHO	5
<i>Súmula da História da Filosofia do Direito,</i> pelo Prof. ANTÓNIO TRUYOL Y SERRA	38
<i>A teoria Política do Bolchevismo,</i> pelo Prof. HANS KELSEN	115
<i>Contratos Civis,</i> pelo Prof. INOCÊNCIO GALVÃO TELLES	161

CONFERÊNCIAS

<i>Homens do Foro: A vida e a ficção,</i> pelo Prof. ADELINO DA PALMA CARLOS	249
---	-----

JURISPRUDÊNCIA CRÍTICA

<i>«Títulos de Dividendo» e acções beneficiárias,</i> pelo Prof. JOSÉ GABRIEL PINTO COELHO	281
---	-----

DIVERSOS

<i>Os estudos de Direito comparado,</i> por FELIPE DE SOLÀ CAÑIZARES	353
<i>Alguns aspectos da prescrição no Direito comparado Luso-Brasileiro,</i> pelo Prof. J. DIAS MARQUES	391
<i>Instituto de Direito Comparado de Lisboa</i>	412

TRABALHOS DE ALUNOS

<i>Natureza jurídica do fenómeno processual civil,</i> por FERNANDO DE SANDY LOPES PESSOA JORGE	415
--	-----

DOCUMENTOS

<i>Projecto de Código Civil Brasileiro,</i> pelo VISCONDE DE SEABRA	455
---	-----

SUBSÍDIOS PARA O ESTUDO DA «REQUISIÇÃO» (*)

1. A definição do conceito de «requisição» apresenta, designadamente no direito português, extrema dificuldade. Sob essa denominação genérica, as leis englobam situações muito distintas no seu objectivo e nos seus efeitos. O pouco que têm de comum, do mesmo passo que impede de ver nelas simples aplicações de um instituto homogéneo, leva a crer que mais cedo ou mais tarde se há-de procurar, com o esclarecimento dos princípios e dos conceitos, fazer sair do âmbito legal da requisição algumas daquelas figuras que merecem constituir categorias autónomas ou devem ser enquadradas em outros institutos.

Na base da chamada «requisição» está a necessidade que a Administração por vezes tem de *impor* a sua vontade à dos particulares para obter a prestação de serviços de que carece no desenvolvimento da sua actividade ou para obter o emprego de certos bens na realização de fins de utilidade geral.

(*) Como resulta do seu próprio título, não se pretende, com este trabalho, esgotar a matéria da requisição, nem, sequer, dar uma simples vista panorâmica de todo o instituto com os seus múltiplos problemas.

Conquanto tenha assento principal no Direito Público, não parecerá contudo estranho que a matéria desperte a atenção e o interesse mesmo dos cultores do Direito Privado, já pelas dificuldades de construção que apresenta, já, e especialmente, pelos reflexos que tem no direito de propriedade, ainda hoje pedra angular do mesmo Direito Privado.

Ora, fácil é reconhecer que essa mesma necessidade serve de fundamento a outros institutos, como sejam a *mobilização*, relativa a serviços humanos, e a *expropriação*, relativa a bens.

O «denominador comum» das várias situações criadas sob o nome de requisição está no uso da *via de autoridade* para alcançar o que, numa organização jurídica ideal, deveria ser sempre obtido por acordo ou contrato, livre e recíprocamente aceite pela Administração e pelos particulares ou, até, pela simples actividade destes.

Mas, basta atentar em que a requisição tanto pode respeitar a serviços como a bens (ou, «grosso modo», tanto a pessoas como a coisas) para se concluir que é só aparente e exterior a unidade do instituto.

Por outro lado, porém, ainda quando relativa a bens, a requisição importa por vezes apenas a *paralisação* delas no património do proprietário ou legítimo detentor, operando só a *indisponibilidade* por parte de quem, sem a requisição, dessas coisas poderia dispor livremente; outras vezes, a requisição implica a *transferência temporária do uso* das coisas para a Administração ou pessoas por ela designadas; outras vezes ainda, da requisição resulta, pura e simplesmente, a *transferência da propriedade* dos bens para a Administração ou para outrem a quem esta a atribua.

Todas estas formas existem hoje na lei portuguesa. E entre elas há diferenças tão grandes como as que existem, por exemplo, entre ónus dotal e a expropriação.

Daqui o poder concluir-se que a requisição é uma espécie de «nebulosa» onde o legislador pretende enquadrar certas formas de obtenção forçada de serviços e bens, que por qualquer razão entende não dever sujeitar às regras fundamentais de outros institutos jurídicos.

2. A ausência de princípios definidos e a fluidez dos conceitos em torno dos quais gravita a «requisição» reflectem-se na dispersão e na imprecisão legislativas, que dificultam, sem dúvida, o trabalho do jurista, mas não dificultarão menos a acção da Administração e decerto põem em perigo a justiça.

Em Portugal, como também, por exemplo, em França, a requisição teve origem nas necessidades militares ⁽¹⁾.

O Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 97, de 27 de Agosto de 1913, depois alterado pelo Decreto n.º 2.482 F., de 28 de Junho de 1916, estabeleceu no art.º 1.º que «o Estado pode exigir, por via de requisição aos particulares, a prestação de objectos e serviços indispensáveis para satisfazer as necessidades da força armada em determinadas circunstâncias de serviço público».

Mas em breve as dificuldades criadas ao País pela primeira Guerra Mundial levaram o Congresso da República a tomar medidas mais extensas. E assim, entre as Bases aprovadas pela Lei n.º 480, promulgada em 7 de Fevereiro de 1916, a Base 10.^a deu ao Governo poderes para «requisitar em qualquer ocasião as matérias-primas e os meios de transporte que forem indispensáveis à defesa ou economia nacional, que se encontrem nos domínios da República». E em 23 desses mesmos mês e ano, foi promulgado o Decreto n.º 2.229 que regulamentou em especial a requisição de meios de transportes marítimos, de que veio a ser feita larga aplicação quanto a navios alemães e austríacos então surtos em portos nacionais.

Passada a crise e as condições de emergência que ela fizera surgir, o instituto da requisição entrou em período de quietude.

(1) Cfr. Prof. Marcelo Caetano, *Manual do Direito Administrativo*, 3.^a ed., pág. 608, e Roger Bonnard, *Précis de Droit Public*, 7.^a ed., pág. 215.

Mas a eclosão da segunda Grande Guerra levou o nosso Governo a tomar novas medidas de defesa do bem público, tornadas necessárias para fazer frente às graves repercussões do conflito no País, não obstante o nosso alheamento dele. A requisição volta a surgir com fins bem mais amplos do que os da satisfação das necessidades da força armada.

Logo em 7 de Setembro de 1949, cinco dias depois da abertura das hostilidades, foi, pela Presidência do Conselho, publicado o Decreto-Lei n.º 29.904 que autorizou o Governo, entre outras coisas, a «requisitar estabelecimentos de venda a retalho e as instalações necessárias para assegurar o abastecimento do País quando nele haja qualquer perturbação» (art.º 1.º, n.º 5.º). Esta medida, como as demais previstas, seria posta em vigor por despacho ou portaria, conforme as circunstâncias (§ 1.º do art.º 1.º) e poderia ser tomada pelo então Ministério do Comércio e Indústria ou por qualquer outro Ministério em relação às actividades que deles estivessem exclusivamente dependentes (art.ºs 1.º e 2.º).

Dois anos volvidos, o Governo reconheceu que os poderes excepcionais de que fora munido por aquele diploma eram insuficientes para prover ao bem público e que era necessário completar e esclarecer as disposições do Decreto-Lei n.º 29.904. E assim apareceu, publicado pela pasta da Economia, o Decreto-Lei n.º 31.564, de 10 de Outubro de 1941, que autorizou o Governo, além do mais, «a facultar, em caso de reconhecida necessidade, a requisição de mercadorias que forem indispensáveis ao abastecimento das actividades produtoras e consumidoras e do consumo público» (art.º 1.º, n.º 2.º). O art.º 3.º desse novo diploma definiu os efeitos que pode ter a requisição por ele prevista: 1.º — Transferir para o organismo ou serviço público (autorizado a requisitar) a propriedade da mercadoria; 2.º — Determinar a sua entrega à entidade pública ou particular que for

designada; 3.º — Suspender temporariamente o direito de livre disposição da mercadoria.

Dos poderes conferidos ao Governo por este novo Decreto foi também feita larga aplicação, relativamente a lã, milho, sucata e lingotes de cobre, bronze e latão, azeite, figo e aguardente de figo, carvões de sobro e azinho, lenhas, fava, aveia e palha de trigo para os solípedes das forças armadas, etc..

Ainda pelo Ministério da Economia foi publicado, em 19 de Outubro de 1942, o Decreto-Lei n.º 32.271 que permitiu, em especial, a requisição de pinheiros em caso de recusa de venda por parte dos proprietários; e dele se fez, como dos anteriores, frequente emprego.

O então Ministério das Obras Públicas e Comunicações fez, por seu turno, publicar, em 20 de Novembro de 1942, o Decreto-Lei n.º 32.401, que veio permitir, também em especial, a requisição de veículos automóveis particulares, pneus e câmaras de ar, para reforçar o material afecto aos transportes de serviço público «quando o justificarem as necessidades prementes e inadiáveis de interesse público, reconhecidas em despacho ministerial» (art.º 4.º).

Também o Ministério das Colónias se valeu da requisição, pelo Decreto-Lei n.º 31.880, de 9 de Fevereiro de 1942. Atendendo à grave crise que ao tempo atravessava Cabo Verde, autorizou o Governador da Colónia a requisitar armazéns particulares indispensáveis para armazenagem dos géneros adquiridos para fazer face à crise (art.º 9.º).

Mais recentemente, pelos Ministérios da Justiça e das Finanças, foi publicado o Decreto-Lei n.º 36.284, de 17 de Maio de 1947, que autorizou a requisição de imóveis para instalação de serviços públicos em caso de urgente necessidade (art.º 1.º). A urgente necessidade só pode ser reconhecida pelo Conselho de

Ministros (§ 1.º); a ocupação não pode exceder cinco anos (§ 2.º) e dá lugar a justa indemnização (art.º 1.º).

Este último diploma, para além das suas disposições, teve o mérito de procurar, no relatório preambular, definir as ideias mestras que devem presidir àquela espécie de requisição que, com o objectivo limitado do diploma, se chama também «ocupação temporária». Assim, considerando-a embora apenas relativamente a imóveis, distingue a requisição da expropriação não somente por ser limitada à *fruição* de coisas, mas pelos motivos que a condicionam: «razões normais e permanentes de utilidade pública são fundamento de expropriação; motivos de urgente necessidade, de carácter transitório, mas premente, são os determinantes da requisição».

3. Da sumária descrição e enumeração feita nos dois números anteriores, além de resultar nítida a já aludida heterogeneidade do instituto, deduz-se não menos claramente que ele tem *carácter excepcional*.

Assim o classificou de modo expresso o próprio Governo no preâmbulo do citado Decreto-Lei n.º 31.564, de 10 de Outubro de 1941, ao referir-se genéricamente aos poderes que lhe conferira o Decreto-Lei n.º 29.904, de 7 de Setembro de 1939, entre quais se contava, como se viu, o de requisição (aliás então restrita a certas espécies de bens).

E não é difícil comprovar esse carácter excepcional.

Para não alongar demasiadamente este trabalho e considerando que a requisição *de serviços*, além de ter ficado limitada ao campo de requisição militar, pode dar origem ao aparecimento dos agentes requisitados, sujeitos a regime próprio (ver Prof. M. Caetano, *Manual*, pág. 609), limitamos daqui por diante o nosso estudo à *requisição de coisas*.

O *direito de propriedade* e o da sua transmissão em vida ou por morte nas condições determinadas pela lei civil, foram, pela Constituição Política de 1933, incluídos entre os «direitos», liberdades e garantias individuais dos cidadãos portugueses» (art.º 8.º, n.º 15.º). Sendo a capacidade civil das pessoas colectivas moldada, como é, na dos indivíduos, embora dentro dos fins legítimos do seu instituto (Código Civil, art.º 34.º) indiscutível se afigura que aqueles poderes reconhecidos pelo diploma fundamental do País têm carácter geral para a propriedade privada, quer de pessoas singulares quer de pessoas colectivas.

É certo que a mesma Constituição, afastando-se dos velhos conceitos puramente individualistas do liberalismo, assina à propriedade, como elemento de produção, uma função social em regime de cooperação económica e solidariedade com o capital e o trabalho, podendo a lei determinar as condições do seu emprego ou exploração conformes com a finalidade colectiva (art.º 35.º).

Mas isso não impediu o Estado de, em diploma posterior, reconhecer o direito de propriedade e respectivos poderes de gozo e disposição, em vida ou por morte, como «imposição racional da natureza humana, condição de maior esforço individual e colectivo na família e na sociedade e uma das bases essenciais da conservação e progresso sociais» (Estatuto do Trabalho Nacional, Decreto-Lei n.º 23.048, de 23 de Setembro de 1933, art.º 12.º).

Bem se compreende, pois, que seja ainda plenamente válido o preceito geral do art.º 2.170.º do Código Civil: «O direito de propriedade e cada um dos direitos especiais que esse direito abrange, *não têm outros limites* senão aqueles que lhe forem assinados pela natureza das coisas, por vontade do proprietário, ou por disposição expressa da lei».

Ora, entre os poderes conferidos ao proprietário, estão,

além do de usar a coisa, servindo-se dela, *o de fruição* (Código Civil, art.^{os} 2.169.^o e 2.287.^o), *o de transformação* (art.^{os} 2.169.^o e 2.315.^o), e *o de alienação* (art.^{os} 2.169.^o e 2.359.^o). A todos se aplica o citado art.^o 2.170.^o e, portanto, nenhum deles pode ser limitado, contra a vontade do proprietário, *senão por disposição expressa da lei*.

O mesmo princípio geral é de novo afirmado, clara e categoricamente, em relação ao direito de alienação, um dos mais afectados, ou susceptíveis de o serem, pela requisição. O art.^o 2.359.^o do Código Civil estabelece que «o direito de alienação é inerente à propriedade e *ninguém pode ser obrigado a alhear ou não alhear* senão nos casos e pela forma determinados da lei».

O vínculo que liga o proprietário ao objecto da propriedade é tão forte que o legislador do citado Estatuto do Trabalho Nacional (intérprete dos mesmos princípios que norteiam a Constituição) não hesita em classificar tal vínculo de *absoluto*, referindo como único limite «a faculdade de expropriação, a qual só pode ter lugar mediante justa e prévia indemnização» (art.^o 13.^o).

O Código Civil, naturalmente mais preocupado com outras ordens de razões e circunstâncias, fora já um pouco mais longe, admitindo que o proprietário fosse privado da sua propriedade em cumprimento de obrigações contraídas para com outrem (ou seja, através da execução) ou mediante expropriação por motivos de utilidade pública (art.^o 2.360.^o).

Mais tarde, o Decreto-Lei n.^o 19.126, de 16 de Dezembro de 1930 (conhecido por Reforma do Código Civil), deu nova redacção a este art.^o 2.360.^o, e, embora com técnica defeituosa, estabeleceu que o proprietário pode ser privado da sua propriedade em cumprimento de obrigações para com outrem, ou ser expropriado dela *ou privado da sua fruição*, no todo ou em parte,

por motivos de utilidade pública, mediante a correspondente indemnização.

Como se vê, permanece firme o princípio de que o proprietário é livre de alienar ou não o objecto do seu direito e de dispor dele, salvo nos casos declarados na lei. E, destes, as leis gerais apenas mencionam os casos de execução para cumprimento de obrigações, o de expropriação e o da privação da fruição.

Da requisição não se fala no Código Civil, como, aliás, também se não fala na Constituição nem no Estatuto do Trabalho Nacional. Com esta observação não se pretende, é claro, sequer sugerir a inconstitucionalidade ou a simples ilegitimidade da requisição. Quere-se apenas vincar o respeito que na nossa Ordem Jurídica tradicionalmente merece o direito de propriedade, *direito fundamental*, e, portanto, que a requisição, constituindo um limite àquele direito, e um limite forte, *tem carácter excepcional*, justificativo de todas as cautelas na sua aplicação.

Disso falaremos em seguida.

4. A Nação Portuguesa constitui um Estado independente, cuja soberania reconhece de forma expressa como limites, na ordem interna, os resultantes da Moral e do Direito — diz a Constituição, no seu art.º 4.º.

Ora, uma vez que ela também reconhece como fundamentais o direito de propriedade e os poderes nele contidos, forçoso parece concluir que, em respeito à Moral e ao Direito, deve subordinar-se a requisição, limitativa da propriedade, à verificação de requisitos capazes de salvaguardarem quanto possível o que o próprio Estado reputa imposição racional da natureza humana, condição do maior esforço individual e colectivo, base essencial da conservação e progresso sociais. Na verdade, embora o Estado moderno haja de ser considerado supremo juiz da harmonia

dos interesses nacionais e, portanto, detentor do poder discricionário de apreciar e definir as condições em que se verifica a necessidade de recorrer a vias de autoridade para dispor de bens particulares, não é menos certo que o «estado de direito» estruturado na Constituição é contrário ao uso *arbitrário* desse poder.

Assim mesmo parece entender o Estado Português, a julgar pela forma por que tem actuado através dos diplomas acima referidos e que devem considerar-se afloramento de princípios gerais pressupostos.

5. Quais sejam os requisitos a exigir para que a requisição seja não só possível, mas também regular, não no-lo diz em Portugal qualquer lei geral. O instituto tem apresentado, entre nós, o aspecto de recurso de emergência até na forma por que vem sendo constituído. É sob a pressão das necessidades criadas pelas circunstâncias que o Estado legisla para esta ou aquela espécie de bens; e as mesmas circunstâncias têm ditado condições diversas de actuação.

Mas um exame cuidado e objectivo, quer das bases fundamentais da Ordem Jurídica portuguesa, quer dos problemas especiais relativos à matéria, permitem definir alguns requisitos mínimos a observar.

Antes de mais parece-nos de toda a conveniência distinguir dois aspectos ou momentos diferentes na requisição: o legislativo, ou de autorização, e o administrativo, ou de efectivação.

O primeiro é, não só lógica mas também cronologicamente, anterior ao segundo. O acto administrativo através do qual se *efectiva* a requisição tem de conformar-se com a norma que o autoriza.

Mas se, como já se viu ao marcar o carácter excepcional da requisição, a existência de norma expressa permissiva é *conditio sine qua non* para que a Administração possa actuar vâli-

damente, não se pode dizer que esse requisito seja *bastante*. Com efeito, dos princípios basilares do nosso Direito resulta igualmente que a própria autorização não pode ser dada arbitrariamente, por mero capricho do legislador, sem fundamento sério, sem objectivos definidos e justificativos, sem referência a condições que imponham a limitação dos direitos dos particulares. Por outro lado e por maioria de razão seria inconcebível num «estado de direito» que a Administração pudesse usar arbitrariamente a faculdade de requisição conferida pela norma.

Pode assim falar-se em requisitos a observar pelo legislador na elaboração e feitura da lei de autorização e, num segundo momento, em requisitos a observar pela Administração no uso da autorização concedida.

Simplemente, afigura-se quase supérfluo notar que, vistos pelo prisma estritamente jurídico, isso a que genéricamente se chama «requisitos» não têm o mesmo grau de imperatividade nos dois planos considerados.

Quando referidos ao legislador, são deduzidos dos princípios gerais, apresentam-se (pelo menos alguns deles) mais propriamente como «deveres» cujo respeito é aconselhável ou recomendável, como tendências já manifestadas que a estabilidade da ordem e da paz sociais aconselha sejam mantidas. A apreciação da existência desses requisitos compadece-se, portanto, com critérios mais ou menos flexíveis, com o emprego de fórmulas mais ou menos abstractas.

Pelo contrário, quando referidos à Administração, os requisitos, porque constantes de uma norma expressa, tomam um aspecto *cogente*, necessário, rigoroso e concreto (de verdadeiros requisitos, em suma) cuja verificação é exigida pela salvaguarda dos direitos que o acto administrativo afecta ou pode afectar e sem cujo respeito o acto não pode ser considerado válido.

Em poucas palavras: o legislador *deve* obedecer a certos requisitos ao formular as leis que, por sua vez, estabelecem os requisitos a que a Administração *tem* de obedecer na sua actuação.

Porque nesta parte do presente trabalho se pretende estudar apenas a requisição em geral, dar-se-á primordial importância ao aspecto ou momento legislativo.

6. A autorização a dar à Administração para requisitar bens deve obedecer a condições de *forma* e de *fundo*.

Quanto à forma, deve, antes de mais, ser expressa, clara e inequívoca. Não obstante os reparos acima feitos acerca da heterogeneidade do instituto chamado da *requisição* e, portanto, da vastidão do seu conceito, parece-nos contudo que bastará o emprego dessa expressão para o preenchimento deste primeiro aspecto dos requisitos de forma. A determinação dos efeitos da requisição autorizada, portanto o enquadramento das situações a criar entre as modalidades que o instituto comporta, pertence já aos requisitos de fundo.

Mas, em matéria de forma, interessa também saber sob que espécie de fonte de direito há-de ser elaborada a autorização. Sendo a requisição — como já se acentuou repetidas vezes — um limite, e forte, ao direito fundamental de propriedade, os princípios da nossa ordem jurídica exigem que à norma limitativa seja dada forma das mais solenes: lei ou decreto-lei. Como se notará em presença das referências feitas no n.º 2.º deste trabalho, ao decreto-lei recorreu sempre o Estado na fase moderna da vida do instituto, toda ela posterior à promulgação da Constituição vigente.

As restantes fontes de direito (simples decreto, portaria, despacho) dada a sua genérica qualidade «regulamentar», supõem a existência de um diploma anterior, de categoria hierár-

quica superior, cuja aplicação têm em vista. Confirmação disso, até em matéria de requisição, se encontra, por exemplo, no já citado § 1.º do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 29.409 que, relativamente às medidas previstas nesse diploma (e entre elas a requisição) estabeleceu que seriam postas em vigor por despacho ou portaria, conforme as circunstâncias.

Mas, ainda quando se entendesse que o emprego de lei ou de decreto-lei não é exigido pelos invocados princípios basilares da ordem jurídica portuguesa, parece que tal emprego é pelo menos de julgar conveniente em virtude da delicadeza da matéria versada e dos interesses em causa. Indubitável se afigura que, aos olhos não apenas dos técnicos e dos mais cultos, mas também aos dos de cultura média, a intervenção dos órgãos da soberania (Chefe do Estado e Assembleia Nacional ou Governo) imprimem aos diplomas emanados uma especial autoridade.

7. Como requisitos *de fundo* do diploma de autorização devem mencionar-se os que se reportam: A) às condições e fins em que e para que é permitida a requisição; B) aos bens que podem ser requisitados; C) aos efeitos jurídicos da requisição; D) à designação da entidade competente para a efectuar e E) à forma de actuação da entidade competente.

Embora não ofereçam as mesmas dificuldades, todos mereceriam algumas considerações. Simplesmente, ainda para não alongar em demasia este trabalho e também para não sair do terreno da generalidade, limitar-me-ei a desenvolver as matérias das alíneas A) e C), sem dúvida as mais delicadas.

8. A indicação em termos claros, precisos, das condições e fins que legitimam a requisição constitui simultaneamente um dos mais imperiosos deveres e uma das mais graves dificuldades do legislador. O dever resulta da necessidade de limitar ao mí-

nimo possível o sacrifício dos particulares e de eliminar, também quanto possível, os riscos de abuso ou desvio de poder do lado da Administração. A dificuldade resulta de a eficácia das medidas a tomar poder ser diminuída ou até anulada por um condicionamento demasiado rígido para a variedade e mutabilidade com que se apresentam as situações da vida real.

A preocupação de preencher este requisito é patente em todos os principais diplomas reguladores do instituto no nosso País, se bem que se exprima em fórmulas que oscilam entre a extrema precisão e a extrema fluidez. Com efeito, enquanto, por exemplo, o regulamento de 1913 fala da requisição de objectos e serviços «indispensáveis para satisfazer *as necessidades* da força armada *em determinadas circunstâncias de serviço público*» e enquanto o Decreto-Lei n.º 29.904 fala em requisição de estabelecimentos e instalações «necessários para assegurar o abastecimento do País quando nele haja *qualquer perturbação*», fórmulas de notória amplitude, o Decreto-Lei n.º 32.271 permitiu a requisição de pinheiros para abastecimento das indústrias «*em caso de recusa de venda* por parte dos proprietários», referindo portanto condições extremamente precisas.

Se quisermos, porém, abstrair do particularismo das aplicações concretas já feitas em Portugal, do instituto da requisição, poderá dizer-se em termos gerais, de harmonia com o já exposto, que a autorização legal deve, antes de mais, ser condicionada: pela *imperiosa necessidade* dos bens ou da sua indisponibilidade por parte dos proprietários ou detentores, para consecução de *fins de utilidade geral* e pela *impossibilidade* de a Administração obter tais bens ou a respectiva indisponibilidade pelos meios ordinários de direito público ou de direito privado ⁽²⁾.

(2) Sobre os requisitos a que deve obedecer a requisição, veja-se Prof. Marcelo Caetano, cit. *Manual*, pág. 609; entre as indicações desse ilustre admi-

9. A definição genérica das condições consideradas produtoras da necessidade imperiosa dos bens, a determinação dos fins de utilidade geral que se visa atingir com os bens a requisitar e bem assim a determinação das condições em que, também genericamente, se deve considerar impossível obter a realização daqueles fins pelos meios ordinários, competem ao Estado através dos seus órgãos legislativos.

Portanto, ainda mesmo quando essas definição e determinação partam do Governo, não são susceptíveis de apreciação contenciosa desde que revistam a forma de «acto legislativo» verdadeiro e próprio e estejam dentro do âmbito da competência legislativa desse órgão da soberania (Cfr. Prof. Marcelo Caetano, *Manual*, pág. 720). Apenas poderá, em abstracto, ser o diploma arguido de inconstitucionalidade, nos termos do art.º 123.º e § único da Constituição: perante a Assembleia Nacional se houver sido promulgado pelo Chefe do Estado, perante os Tribunais no caso contrário⁽³⁾.

A necessidade dos bens ou da sua indisponibilidade e a impossibilidade de obter por meios ordinários os fins visados constituem primordialmente questões de facto e difficilmente se poderá admitir que alguém melhor do que o Estado possa jul-

nistrativista e as que se apresentam no texto do presente trabalho há uma substancial concordância. Notar-se-á, porém, que o Prof. Marcelo Caetano se refere aos requisitos do «acto administrativo» de requisição. Mas é lógico que, tendo esse acto de conformar-se com a lei que o autoriza, para cada uma das aplicações concretas do poder de requisição há-de exigir-se a verificação das condições genericamente definidas na norma que confere o poder. Por isso é, em certo modo, indiferente referir as condições, de que nos estamos ocupando, como requisito a observar no momento legislativo ou a observar no momento administrativo.

(³) A conformidade ou não do acto administrativo com as condições e fins da requisição autorizada é que já é possível de apreciação contenciosa, mas desse aspecto não nos ocupamos agora.

gá-las, consideradas elas sempre no plano da generalidade e não dos casos concretos de aplicação.

Mas a determinação dos fins de utilidade geral a prosseguir requer, sem dúvida, uma atenção particular, cabendo ter presente a distinção fundamental entre poder discricionário e arbítrio do Estado. Não pode o Estado limitar os direitos dos particulares, designadamente por meio de requisição, *com qualquer objectivo e de qualquer maneira*. Já é alguma coisa falar de fins de *utilidade geral*. Mas, o que significa essa expressão? Que fins de utilidade geral justificam a requisição? Como é que os bens hão-de ser empregados na realização desses fins?

A resposta a estas perguntas constitui, a meu ver, um dos mais melindrosos problemas que se levantam no quadro do instituto da requisição. Por isso lhe dedico ainda algumas considerações.

10. O Sr. Prof. Marcelo Caetano (cit. *Manual*, pág. 607), diz, em termos evidentemente genéricos: «Quando a Administração pública carece de adquirir bens, móveis ou imóveis, para empregar no desenvolvimento da sua actividade, usa, normalmente, dos processos de direito privado, concluindo contratos de compra ou troca. Nos casos, porém, em que surgem imperiosos motivos de interesse público a determinar a aquisição imediata de certos e determinados bens, existem meios de Direito Público para o fazer, podendo-se impor a destruição do vínculo que liga as coisas ao seu proprietário e passá-las ao domínio do Estado ou das autarquias, mediante justa indemnização. Esses meios são a *requisição* e a *expropriação*». E mais adiante acrescenta: «As coisas requisitadas ou expropriadas não se destinam sempre ao domínio público. Os móveis são, em regra, para consumo imediato...». Mais adiante ainda e referindo-se então já à requisição, aliás considerada como acto administrativo, fala

de «bens que sejam necessários à realização do interesse público e que não convenha procurar no mercado». Finalmente (pág. 609) ao enumerar os requisitos do acto administrativo que é a requisição, menciona o *destino a um fim administrativo*.

Portanto, e em resumo, aparecem referências ao *desenvolvimento da actividade da Administração, ao interesse público, a um normal consumo imediato, a fins administrativos*.

Conjugadas as ideias contidas nestas expressões com as aplicações que do instituto da requisição têm sido feitas entre nós, desde o Regulamento das requisições militares, de 1913, até ao mais recente diploma, que tornou possível a requisição de imóveis para instalação de serviços públicos, fácil é deduzir o princípio geral de que a requisição tem em vista a satisfação de *prementes* necessidades colectivas. Não basta, pois, a existência de qualquer necessidade colectiva, é necessário que ela seja urgente; aliás esta característica está intimamente ligada com uma das já mencionadas circunstâncias de facto justificativas da requisição: é geralmente da urgência que resulta a impossibilidade de adquirir os bens pelos meios ordinários.

De resto, viu-se já também que no *carácter premente* das necessidades a satisfazer assentou o Decreto-Lei n.º 36.284 uma das diferenças fundamentais entre a requisição e a expropriação.

Por outro lado, a história do instituto e as suas aplicações concretas mostram que, pelo menos tendencialmente, ele visa satisfazer necessidades colectivas prementes mas também *de carácter transitório*. É o estado de guerra a colocar em primeiro plano as necessidades da força armada, são as crises económicas a provocar o assambarcamento e a especulação, são os cataclismos ou as grandes catástrofes e factos semelhantes a criar necessidades que, pela sua urgência, volume ou imprevisibilidade, tornam insuficientes ou inadequados os meios normais da satisfação. Ainda aqui, pois, volta a aparecer, intimamente conexa

com a transitoriedade das necessidades, a impossibilidade de obter pelas vias normais os bens necessários à sua satisfação. E ainda sob estes aspectos voltou a pronunciar-se, com incontestável autoridade, o legislador do Decreto-Lei n.º 36.284 ao assentar também naquela transitoriedade a diferença entre a requisição e a expropriação.

Mas não é tudo. Os mesmos elementos de estudo que permitem formular as conclusões anteriores permitem deduzir com igual clareza que a requisição de bens como «via de autoridade» tem em vista a satisfação de necessidades colectivas prementes e transitórias mas pela *aplicação directa dos bens à satisfação de tais necessidades*.

Essa aplicação comporta, é certo, diversas modalidades, desde a utilização ou consumo imediato pelos serviços da Administração (exs. géneros para alimentação das forças armadas, prédios para instalação de serviços) até à imobilização ou redistribuição de mercadorias para evitar o aumento de preços ou assegurar o abastecimento do público. Mas, de qualquer modo, as coisas funcionam como *instrumento* necessário da imediata satisfação dos interesses gerais.

Em poucas palavras, o princípio poderá exprimir-se deste modo: a requisição deve reportar-se a bens *de que a Administração careça* directamente para o desenvolvimento da sua complexa actividade.

A mesma ideia se encontra, por exemplo, na já citada obra de Roger Bonnard (*Précis de Droit Public*, 7.^a ed., pág. 215): «a requisição é para os móveis o que a expropriação é para os imóveis: um modo de aquisição por via de cessão forçada. Mas não tem o alcance geral que tem a expropriação. Não pode ser exercida senão em certas circunstâncias e em vista de certos fins. É, portanto, um processo excepcional: o contrato de fornecimento constitui o processo normal de aquisição dos móveis para

os serviços públicos». Note-se, pois, a expressão «para os serviços públicos», parecendo supor que os serviços públicos são os *destinatários* ou, digamos, os «consumidores» das coisas requisitadas, o que implica a referida ideia de aplicação imediata.

Mas o alargamento das funções do Estado moderno, designadamente a sua intervenção na vida económico-social, fizeram-no ultrapassar, mesmo em França, aqueles acanhados limites da requisição. E assim, a lei francesa de 1938 (11 de Junho) alargou-a consideravelmente, podendo ela ter lugar, genericamente, «para assegurar as necessidades do País»; o poder de requisição foi alargado das necessidades militares às necessidades civis (Bonnard, pág. 217). Consequentemente, deixaram os serviços públicos de ser, em França, os destinatários únicos dos bens requisitados; é disso claro exemplo a ordenança de 11 de Outubro de 1945 que instituiu a requisição de prédios urbanos com vista a remediar a crise da habitação (ver Georges Vedel, *Les réquisitions*, 1948).

No entanto, subsiste sempre a regra do emprego das coisas na satisfação imediata das necessidades colectivas.

É amplo e variado o conceito de «fins de utilidade geral». Por isso, mesmo quando, na aplicação concreta, a requisição compreenda a satisfação de necessidades individuais (abastecimento em géneros, fornecimento de habitação) essas são sempre consideradas como *parcelas* de um interesse colectivo (o do público consumidor, o da população) e não como interesses isolados, puramente particulares.

Só que esses fins devem ser, em relação à requisição, *próximos, imediatos*. É daí que a requisição não seja método idóneo e legítimo, por exemplo, para obtenção de lucros ou benefícios pela Administração ou por terceiros, para coacção ou punição, para prossecução, em suma, de fins remotos, indirectos ou mediatos, ainda que estes possam eventualmente ser consi-

derados também de utilidade geral, num critério mais ou menos amplo.

11. Embora se haja de reconhecer que a impossibilidade de obter os bens ou a sua imobilização em poder dos proprietários ou detentores interessa mais directamente ao estudo do «acto administrativo» de requisição do que ao diploma que a autoriza, não deixa esse requisito de interessar também ao legislador como pressuposto da própria autorização. Isto é, a autorização de requisição só tem verdadeiro sentido para as condições em que se verifique essa *impossibilidade*.

Não se lhe referem expressamente os textos legais, nem é fácil determinar *a priori* quando ela existe. Mas compreende-se que a lei confira à Administração os poderes excepcionais de que se trata para usar só *quando ela exista*, ou, até, que só depois de verificada essa impossibilidade o legislador conceda a necessária autorização de requisição.

Vê-se assim que a verificação da impossibilidade pode anteceder a autorização, sendo ela então uma condição da própria lei. É isso que acontece com os diplomas especiais, de aplicação restrita a determinados bens e em determinadas circunstâncias concretas. Nesses casos, a Administração poderá desde logo actuar em conformidade com a lei de autorização.

Outras vezes, porém, a verificação da impossibilidade é deixada para momento posterior ao da promulgação da lei e funciona então como condição do acto administrativo, a verificar caso por caso. Isso se dará, de modo particular, com os diplomas que autorizem a requisição em termos gerais mas para circunstâncias *a verificar*.

Suponha-se, por exemplo, que a escassez de uma colheita de azeite gera a tendência para o assambarcamento e para a alta dos preços e que, apesar de todos os esforços feitos, a Adminis-

tração não consegue normalizar o mercado de abastecimento público. Pode então o legislador promulgar um diploma que, em face da impossibilidade de fazer funcionar o livre jogo da oferta e da procura, autoriza desde logo a requisição de azeite para abastecimento do público. Neste caso, a verificação do requisito em estudo antecedeu a autorização, está nela implícita e a Administração pode actuar imediata e genéricamente com vista à obtenção do azeite necessário à regularização do mercado.

Mas suponha-se agora que, perante as perturbações resultantes de uma guerra, por exemplo, o legislador entende necessário munir a Administração de poderes que lhe permitam o emprego da requisição quando se verificarem dificuldades de abastecimento do País. Nessa hipótese o legislador não *verificou* ainda a impossibilidade do emprego dos meios normais, apenas a *prevê*; conseqüentemente, a existência do requisito da impossibilidade terá de ser exigido nos casos em que se pretenda aplicar de forma concreta a faculdade genérica atribuída à Administração.

Do exposto se conclui que tal impossibilidade não carece de ser *absoluta*, considerada objectivamente. Antes basta que seja resultante de circunstâncias peculiares de certo momento, precisamente daqueles em que os bens são necessários à Administração para o desenvolvimento da actividade.

Assim, bem pode suceder, ainda por exemplo, que, perante a recusa de alguns proprietários a venderem certos produtos indispensáveis ao abastecimento público, o Estado julgue necessária a requisição genérica desse produto, muito embora alguns proprietários se pudessem mostrar dispostos a vender.

Igualmente se compreende que determinados acontecimentos imponham ao Estado uma actuação imediata, assegurando a obtenção de bens necessários, sem se preocupar até em *experimentar* a obtenção deles pelas vias normais, uma vez que as

circunstâncias exijam uma rapidez de acção incompatível com as maiores ou menores demoras sempre resultantes das diligências para a prestação voluntária.

Estas considerações tornar-se-ão facilmente compreensíveis se se tiver presente que a requisição é geralmente determinada, como acto legislativo, com referênciã a grandes massas de bens, dispersos em mãos de grande número de proprietários ou detentores, por vezes nem sequer ainda individualizados, embora, é claro, individualizáveis (por ex. o azeite da safra de certo ano, as matas de pinheiros de certa zona, os géneros alimentícios existentes nos armazéns de tal porto, a sucata de ferro existente no País, os veículos automóveis de certo tipo, etc.).

O Prof. Marcelo Caetano, na sua obra já tantas vezes citada (pág. 609), menciona como requisito do acto administrativo de requisição a «impossibilidade de obter os bens pelos meios ordinários por virtude da existência do estado de guerra ou de emergência, de sinistro, cataclismo, greve ou dificuldades económicas que possam fazer perigar a ordem pública».

Ao lado de circunstâncias concretas (estado de guerra, sinistros, cataclismo e greve) indica outras genéricas, de conteúdo amplo (emergência, dificuldades económicas). Mas, ainda assim, parece evidente que tal enumeração deve ser considerada exemplificativa, tendente apenas a indicar uma orientação, uma directriz, e não propriamente a delimitar um campo de acção em si verdadeiramente indelimitável por antecipação. São as circunstâncias e o juízo que delas faz o Estado que o levarão a determinar o recurso à requisição, via de autoridade.

Assim, o Decreto-Lei n.º 29.904 condicionou a requisição pela existência de «qualquer perturbação» no abastecimento do País art.º 1.º, n.º 5.º); o Decreto-Lei n.º 31.564 alude aos «casos de reconhecida necessidade» (art.º 1.º, n.º 2.º); o Decreto-Lei n.º 32.401, fala de «necessidades prementes e inadiáveis de

interesse público» (art.º 4.º); o Decreto-Lei n.º 36.284, circumscreve-se aos casos de «urgente necessidade» (art.º 1.º); o Decreto-Lei n.º 32.271 destina-se aos casos de recusa de venda pelos proprietários.

Quer dizer: o Estado, usando embora de expressões diversas, autolimita a sua faculdade de requisição a circunstâncias anormais que excluem a possibilidade de recurso aos meios ordinários, ou porque eles já se mostram impossíveis ou porque o bem público não se compadece com o risco da sua inviabilidade e as delongas resultantes do seu emprego.

É esse conjunto de circunstâncias muito variáveis que se refere sob a designação de *impossibilidade* de obtenção, por vias normais, dos efeitos que se pretende alcançar com a requisição.

O resto — que não é, sem dúvida, o menos importante — isto é, a definição da impossibilidade em cada momento, é atribuição do Estado como juiz discricionário, embora não arbitrário.

Nesta matéria, como em tantas outras, o principal papel cabe ao bom senso, ao espírito de justiça, ao sentido das realidades, à consideração pelo Bem Comum e seu equilíbrio com os direitos individuais.

12. Os efeitos jurídicos da requisição devem também ser especificados no diploma de autorização e têm-no sido em regra nas diversas aplicações já conhecidas.

Há que distinguir dois aspectos fundamentais: o dos direitos que por via de requisição ficam atribuídos à Administração ou às pessoas por ela designadas (e consequentes reflexos nos direitos dos proprietários ou detentores dos bens) e o dos direitos que para os donos ou detentores dos bens resultam do acto de requisição, limitativo do direito de propriedade.

No primeiro aspecto, disse-se já, os efeitos da requisição, tal como os define a legislação portuguesa, assumem a forma da indisponibilidade dos bens por parte dos proprietários ou detentores, ou a da transferência do uso ou da propriedade dos bens para a entidade requisitante ou para outrem. Na primeira modalidade é afectado apenas o poder de disposição, por meio da paralização dele, mas mantém-se o vínculo de propriedade que liga a coisa ao património do seu titular. Na segunda, é mantido ainda esse vínculo, mas a limitação, operando através do poder de disposição, traduz-se na sujeição do proprietário ao uso da coisa por outrem que, sem a requisição, a tal uso não teria direito. Na terceira modalidade é destruído o próprio vínculo de propriedade mediante a transferência forçada do direito, do património a que pertencia para o de outrem; é esta, como se vê, a forma extrema de limite ao poder de disposição, porque se traduz na privação da propriedade e, com ela, de todos os direitos sobre a coisa.

O facto de serem estes os efeitos que a lei portuguesa hoje atribui à requisição não impede que outros venham a ser previstos e estabelecidos também por lei. Desde que é possível ir até à privação da propriedade, lógico é admitir que se possa impor aos particulares *sacrifícios menores* dos seus direitos. O que se compreenderá é que se não possa estabelecer maiores, pois aquele é já o máximo concebível no aspecto em estudo.

De qualquer modo, porém, o diploma da autorização deve enunciar os efeitos que da requisição resultam ou podem resultar, para que os particulares possam com segurança saber qual a situação em que ficam quanto aos bens requisitados. É o legislador deverá conformar os efeitos jurídicos a obter com os objectivos a alcançar por meio da requisição; os efeitos devem ser *todos* mas *apenas* os necessários para o fim em vista.

Passando ao exame do segundo aspecto atrás referido pode enunciar-se o princípio geral de que a requisição não implica forçosamente o puro e total sacrifício dos interesses particulares a ela sujeitos. Não obstante ser pressuposto que tal sacrifício é exigido pelo bem comum, antes se deve afirmar que merece ser equitativamente compensado, ou seja, que a requisição deve originar, para os particulares chamados a suportá-lo, direitos correspondentes à limitação sofrida nos seus direitos anteriores. É o que se costuma designar por *direito de indemnização*.

Se assim não fosse, quando o particular viesse a ser privado do uso da coisa ou, mais ainda, quando privado da propriedade dela, operar-se-ia um verdadeiro confisco, admissível somente como *pena* cominada por lei para crimes ou contravenções e, ainda assim, genéricamente proibido pela nossa Constituição Política (art.º 8.º, n.º 12.º).

O princípio da reparação das lesões de interesses tem de considerar-se, hoje ainda mais do que ontem, basilar na ordem jurídica portuguesa. Não é só o Código Civil a incluir nos direitos do proprietário o de indemnização nos casos de violação, dano ou usurpação (art.º 2.169.º, n.º 4.º) e a dizer em termos amplos, no seu art.º 2.361.º, que «todo aquele que viola ou ofende os direitos de outrem, constitui-se na obrigação de indemnizar o lesado por todos os prejuízos que lhe causa»; é também a Constituição a incluir entre os *direitos fundamentais* o «de reparação de toda a lesão efectiva conforme dispuser a lei» (cit. art.º 8.º, n.º 17.º).

Se noutros tempos podia restringir-se a obrigação de indemnizar aos casos em que a lesão derivava de um facto ilícito (*lato sensu*) nos dias de hoje já assim não sucede. Assente que responsabilidade não é o mesmo que culpa e que pode haver responsabilidade mesmo sem facto ilícito, não é mais do que

natural e justa a obrigação de indemnizar emergente da compressão ou privação de um direito em benefício da colectividade. É isso, aliás, o que já se viu estar expressamente consagrado no art.º 2.360.º do Código Civil nos casos de expropriação ou de privação do direito de fruição, e no art.º 13.º do Estatuto do Trabalho Nacional para a expropriação também.

Ora, por mais imperiosa e justificada que seja a requisição, em qualquer das suas modalidades, bem se compreende que ela não deixa de importar lesão de direitos, e dos mais respeitáveis.

Certamente por isso, os diplomas legais que em Portugal têm instituído e disciplinado a requisição asseguram, a quem a sofre, o direito a uma indemnização ou compensação.

Sem dúvida que as situações criadas levantam por vezes dificuldades de aplicação prática. Mas essas dificuldades não devem afectar o valor dos princípios.

13. Particular atenção merece, neste capítulo, o caso extremo da requisição operante de transferêcia da propriedade de bens, o que justifica o desenvolvimento das observações que seguem.

O conceito de indemnização ou compensação, em si idêntico ao de reparação, contém a idéia de equilíbrio, de equivalência, de reposição. Quem indemniza, compensa ou repara deve colocar a vítima da ofensa ou da lesão na precisa situação em que ela se encontraria se tais ofensa ou lesão não tivessem existido. Daí que, em princípio, dado o caso de privação forçada da propriedade de certos bens, o proprietário terá o direito a haver não apenas o «preço» ou valor dos bens de que foi privado, mas também a reparação dos danos que para ele resultem necessariamente da privação da propriedade.

É nesse sentido muito clara a lei civil quando obriga o responsável por um facto ilícito a indemnizar o lesado pelas perdas e danos necessàriamente resultantes da lesão, entre os quais avultam os lucros que o lesado teria auferido se o seu direito houvesse sido respeitado (Código Civil, art.º 2.393.º, com referênciam aos art.ºs 705.º, 706.º e 707.º).

Serão estes princípios integralmente aplicáveis no caso de requisição? A dúvida só tem razão de ser quanto aos *danos* resultantes da privação da propriedade; não quanto à compensação pelo «preço» ou valor dos bens requisitados, que é incontestavelmente devida.

Mas, ainda assim, como determinar esse preço?

A determinação do preço ou valor dos bens requisitados, base primeira da compensação, nem sempre é fácil tarefa.

Não parecerá supérfluo acentuar que a indemnização deve ser *justa*. Se, em rigor, a ideia de justiça está já ínsita na de indemnização, essa redundância literal, aliás muito generalizada, tem em vista pôr em evidência que a requisição (e o mesmo se diria, por exemplo, quanto à expropriação) assim como não deve acarretar prejuízo, assim também não deve originar benefício, quer para uma parte quer para outra. O valor a prestar ao lesado não deve ser nem superior nem inferior aos direitos de que é privado.

Aí reside a dificuldade do problema.

Mesmo quando se trata de coisas ou bens que habitualmente circulam em mercado livre, diversos critérios podem ser usados, atendendo a que as mercadorias, também habitualmente, sofrem oscilações de valor.

Ao contrário do que sucede com a expropriação, a requisição não se compadece facilmente com uma *prévia* fixação da

indemnização, dada a urgência com que em regra a Administração tem de actuar. Se se trata de bens cujo valor oscila em função da oferta e da procura, a que momento atender para estabelecer a indemnização: ao da requisição ou ao da liquidação?

Por isso deve a lei indicar a forma de determinar o preço ou valor devido.

O regulamento de 1913 para o serviço das requisições militares estabelecia um processo para o efeito: o pagamento do preço averiguado ou, na falta dele, a média dos preços dos dez anos anteriores, excluídos o mais baixo e o mais elevado. Mas, posteriormente, as leis de requisição, talvez por se destinarem a actuar em períodos de acentuada perturbação e preverem a dificuldade de critérios tão estritos, recorreram a outros que, sendo mais maleáveis, permitem maior justiça, embora correspondentemente se apresentem menos seguros.

A tendência é para a determinação de um preço, compensação ou retribuição «equitativos», expressões essas que implicam uma avaliação circunstanciada.

Como observa o Prof. Marcelo Caetano (*Manual*, pág. 610). «as coisas requisitadas devem ser pagas por uma retribuição equitativa do seu valor, independentemente das mais valias que no mercado livre pudessem ser obtidas em virtude da verificação de circunstâncias anormais — que justificam a intervenção autoritária do Estado».

A mesma doutrina foi consagrada pelo Supremo Tribunal Administrativo (acórdão de 12 de Janeiro de 1954, *Colecção*, pág. 39). E é fundamentalmente aceite pela doutrina e pela jurisprudência francesa, segundo as quais deve ser estabelecido o «preço real e normal, isto é, o preço comercial existente no momento da sua fixação, deduzido o lucro exagerado e injustificado»; e ainda: «a requisição não deve ser uma fonte de lucro

para o proprietário; a sua perda deve ser exactamente compensada, sem mais nada» (4).

A fixação do preço ou da compensação em cada caso concreto será feita pela Administração, em harmonia com os critérios mais ou menos claramente definidos na lei. Mas o interessado não é obrigado a conformar-se com a avaliação feita e, como diz ainda o Prof. Marcelo Caetano, «quanto às requisições civis nada impede que originem questões contenciosas cujo conhecimento seguirá as regras de competência estabelecidas em geral» (*Manual*, pág. 611).

14. Bem mais delicado é o problema da indemnização dos danos sofridos pelo proprietário dos bens requisitados em consequência da requisição.

Nos casos que podem ser considerados normais, relativos a coisas ou produtos não destinados à venda ou destinados a mercados correntes, uma vez pago o justo preço estará eliminado qualquer prejuízo do proprietário; tudo se limita à substituição de um adquirente, eventual ou já determinado, pela Administração ou entidade por ela designada.

Mas casos haverá em que, por serem os bens requisitados objecto de relações jurídicas anteriores, as consequências da requisição podem, quanto ao proprietário, exceder em muito a simples transferência forçada da propriedade de maior ou menor quantidade de mercadorias. E o proprietário, mesmo pagos pelo seu justo valor os bens requisitados, poderá encontrar-se em presença de pesados sacrifícios ou prejuízos emergentes da privação da propriedade e dos seus reflexos nas relações de que tais bens haviam sido objecto.

(4) Roger Bonnard, cit. *Précis*, pág. 218; cfr. G. Vedel, *Les réquisitions*, págs. 31 e seguintes.

Não compensar o proprietário de tais danos poderá até representar para ele um prejuízo muito mais forte do que não lhe serem pagos pelo justo preço os bens requisitados.

Por isso há-de considerar-se louvável o espírito de justiça do legislador português que no § 1.º do art.º 3.º do citado Decreto-Lei n.º 31.564 estabeleceu: «o dono da mercadoria tem direito a haver o justo preço dela, a sua restituição, ou a entrega de outra da mesma natureza ou de valor equivalente, devendo ter-se em conta os prejuízos ou lucros cessantes normais».

É de notar que este preceito, colocado no diploma logo em seguida àquele em que se enumeram os efeitos que a requisição pode operar, tem de entender-se aplicável a qualquer das formas previstas para a requisição e, portanto, legitima a indemnização de lucros cessantes normais mesmo no caso em que a requisição afecte apenas o direito de livre disposição das mercadorias.

Posta a questão no campo dos princípios gerais dominantes da reparação, impor-se-ia a necessidade de compensar *todos* os prejuízos. É o Decreto-Lei n.º 31.564 pode ser encarado como expressão concreta desses princípios gerais. Mas precipitado andaria, a nosso ver, quem se limitasse a examinar o problema por esse prisma.

É que há também a considerar *os princípios especiais dominantes da requisição*, que bem podem limitar aqueles outros.

Ora, a verdade é que a requisição pressupõe a necessidade imperiosa dos bens para satisfação de interesses colectivos e a impossibilidade de obter os bens por meios normais; por outro lado, é hoje axiomático que a realização do bem público pode justificar ou até impor o sacrifício dos interesses particulares, como contribuição exigida pela necessidade da convivência e

solidariedade sociais. Se esse sacrifício pode alcançar até o bem supremo que é a vida, fãcilmente se há-de admitir que fique aquém, no simples campo dos interesses materiais.

Deste modo, em abstracto, a requisição pode ser encarada como uma espécie de «força maior» para a própria Administração, se não mesmo a consequência de um «estado de necessidade» que lhe é imposto pelo dever de realizar, através de tudo, os fins superiores da colectividade.

Tal como o contratante é isento de responsabilidade se deixar de cumprir aquilo a que se obrigou em virtude de caso fortuito ou de força maior, assim também o Estado pode ser isento de responsabilidade pelos danos causados aos particulares por um acto que só praticou forçado por necessidades e condições imperiosas da colectividade.

O ponto até ao qual a satisfação de interesses gerais justifica ou impõe o sacrifício dos interesses particulares não pode contudo ser determinado *a priori*. Por isso seria evidentemente excessivo dizer em termos absolutos que o Estado *não deve* e ainda mais que *não pode* nunca indemnizar o dono de bens requisitados pelos danos que este sofra em consequência da requisição; isto é, o princípio da reparação total não é em absoluto incompatível com os princípios da requisição. Mas o que pode é dizer-se que *não é forçosa* como regra a indemnização *total* dos danos resultantes da requisição, ou ainda que a requisição não imporá sempre indemnização dos danos emergentes da privação da propriedade do uso das coisas ou da sua livre disposição; portanto, que o «princípio da reparação» pode em concreto ser limitado pelos princípios dominantes da requisição.

O problema desloca-se assim do campo do *direito estrito* para o campo da *justiça* ou da *equidade*. A Moral e o Direito que a nossa Constituição Política recebeu como marcos da actua-

ção do Estado tornam de justiça que a colectividade, beneficiária do sacrifício dos particulares e superiormente incarnado pelo mesmo Estado, compense ou atenuie esses sacrifícios sempre que possível e na medida do possível.

Atentas estas considerações, de verdade elementar e intuitiva, poder-se-á completar as proposições anteriormente estabelecidas com esta: embora o Estado *não tenha sempre que indemnizar* integralmente o proprietário de bens requisitados pelos danos emergentes da requisição, *deve procurar* atenuar ou compensar as consequências danosas do sacrifício imposto em prol do Bem Comum.

Mas, se no plano do simples raciocínio as conclusões formuladas são facilmente aceitáveis, não se pode concluir que tudo seja fácil quando se passe à aplicação prática. As dificuldades surgirão logo, em muitos casos, quando se quiser determinar quais as consequências que emergem necessariamente da requisição e como avaliá-las para efeitos da indemnização. Não raro se terá aí também que recorrer à equidade.

Outra coisa não inculca, por exemplo, a citada referência legal aos lucros cessantes *normais*. Como determinar a normalidade dos lucros senão por critérios de equidade?

Por outro lado, mesmo quando se consiga fixar um *quantum* a compensar, não é fácil determinar rigidamente a forma da compensação. A mais corrente e mais fácil será a composição a dinheiro; mas se ela se mostra difícil ou incomportável, não é de excluir o recurso a compensações indirectas, indetermináveis antecipadamente.

Estas questões, sendo embora, sem dúvida, conexas com a da requisição, com ela não se confundem. Merecem bem ser encaradas, entrar no complexo de elementos a estudar ou de previsões a considerar na fase antecedente à requisição (quer como «acto legislativo» ou de autorização, quer como «acto

administrativo» ou de execução). Mas as soluções cabem primordialmente aos órgãos do Estado em cujo bom senso e espírito de justiça é sempre necessário confiar. Por isso nem sequer valeria a pena formular sugestões, tão melindrosas se afiguram as questões postas ⁽⁵⁾.

LUÍS PINTO COELHO

(5) Não encontrei, quer na doutrina quer na jurisprudência portuguesa, quer nas suas similares francesas, princípios definidos claramente acerca da indemnização dos danos ocasionados pela requisição. Entre nós, só umas poucas palavras do Prof. Marcelo Caetano (*Manual*, pág. 610) parecem aflorar o problema. São elas: «os danos extraordinários causados por virtude da requisição dão igualmente direito a indemnização». Embora apresente, em seguida, um exemplo restrito à utilização de imóveis — portanto fora do problema que em especial se trata no texto, isto é, o da privação da propriedade — afigura-se lícito concluir que admite o princípio sustentado neste trabalho.

Em França, a jurisprudência mais recente, baseada na lei de 11 de Junho de 1938, parece não considerar directamente a questão. Cfr. Vedel, *Les réquisitions*, págs. 31 e seguintes.