Tribunal da Relação do Porto
Processo nº 0733096

Relator: DEOLINDA VARÃO

Sessão: 04 Julho 2007

Número: RP200707040733096

Votação: UNANIMIDADE

Meio Processual: AGRAVO.

Decisão: PROVIDO.

EXPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA

NULIDADE DO ACTO EXPROPRIATIVO

TRIBUNAL COMPETENTE

Sumário

I - A norma do nº2 do art. 134º do CPA (Código de Procedimento Administrativo) não pode ser interpretada no sentido de dar a qualquer órgão administrativo ou a qualquer tribunal a competência para declarar erga omnes a nulidade de um acto administrativo, mas sim no sentido de que o legislador administrativo pretendeu estender a competência do tribunal comum quando o acto administrativo se apresente como questão incidental, ou seja, quando caia no âmbito da previsão dos arts. 96º e 97º do CPC.

II - Quando a questão da validade da DUP - declaração de utilidade pública - for suscitada no próprio processo de expropriação, o tribunal comum é competente por conexão para dela conhecer, ao abrigo do disposto no art. 96º, nº1, do CPC, nos termos do art. 97º, nº/s 1 e 2 do mesmo diploma (conhecê-la ou sobrestar na decisão até ao conhecimento pelo tribunal administrativo) e com as consequências previstas nos arts. 96º, nº2 e 97º, nº2 (a decisão constitui apenas caso julgado formal).

Texto Integral

Acordam no Tribunal da Relação do Porto

I.

Nos autos de expropriação por utilidade pública em que é expropriante EP - ESTRADAS DE PORTUGAL, EPE e são expropriados B..... e mulher C..... e D..... e marido E....., vieram os expropriados suscitar a

questão prévia da nulidade da resolução de expropriar e, conseqüentemente, da nulidade da declaração de utilidade pública da parcela.

Por despacho de fls. 98 e seguintes, o tribunal recorrido declarou-se materialmente incompetente para conhecer daquela questão.

Inconformados, os expropriados recorreram, formulando as seguintes

Conclusões

1ª - A nulidade da DUP, decorrente de não ter sido dirigida contra os titulares inscritos do direito de propriedade é uma questão inerente à validade formal do processo, e constitui questão prejudicial do processo, dado que, a não inclusão na DUP dos titulares inscritos do direito de propriedade acarreta a ineficácia da DUP e a conseqüente impossibilidade de ser adjudicado o prédio expropriado.

2ª - Por outro lado, como resulta do disposto no artº 54º do CE, foram deferidas de forma expressa aos tribunais comuns competências para a apreciação do próprio procedimento administrativo.

3ª - O que, a par com o disposto nos artºs 1º, 2º e 18º da Lei 3/99 e 4º do ETAF, determinam a competência em concreto do tribunal comum para declarar a nulidade verificada nos presentes autos.

Não foram apresentadas contra-alegações.

O Mº Juiz sustentou o despacho.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

II.

A decisão recorrida considerou provados os seguintes factos:

A DUP data de 09.05.03, tendo sido publicada na II série do DR nº 128 de 03.06.03.

O processo expropriativo foi remetido a tribunal em 05.06.05.

Inicialmente, apenas os expropriados usufrutuários tiveram intervenção no processo expropriativo.

Aos proprietários foi dado conhecimento do mesmo por carta datada de 01.06.05.

*

III.

É questão a decidir (delimitada pelas conclusões da alegação dos agravantes - artºs 684º, nº 3 e 690º, nº 1 do CPC):

- Se os tribunais comuns são competentes em razão da matéria para conhecer

da nulidade da DUP.

No artº 211º, nº 1 da CRP consagra-se a competência residual dos tribunais comuns - “Os tribunais judiciais são os tribunais comuns em matéria cível e criminal e exercem jurisdição em todas as áreas não atribuídas a outras ordens judiciais” - que é reafirmada nos artºs 66º do CPC e 18º, nº 1 da Lei 3/99 de 13.01 (LOFTJ): “São da competência dos tribunais judiciais as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional”.

Dispõe, por sua vez, o artº 212º, nº 3 da CRP que “Compete aos tribunais administrativos e fiscais o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais”.

Repetindo-se no artº 1º, nº 1 do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), aprovado pela Lei 13/02 de 19.02 que: “Os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo nos litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais”.

Escrevem Gomes Canotilho e Vital Moreira[1] que estão em causa apenas os litígios emergentes de relações jurídico-administrativas (ou fiscais). Esta qualificação transporta duas dimensões caracterizadoras: 1) as acções e os recursos incidem sobre relações jurídicas em que, pelo menos, um dos sujeitos é titular, funcionário ou agente de um órgão do poder público (especialmente administração); 2) as relações jurídicas controvertidas são reguladas, sob o ponto de vista material, pelo direito administrativo ou fiscal. Em termos negativos, isto significa que não estão aqui em causa litígios de natureza “privada” ou “jurídico-civil”. Em termos positivos, um litígio emergente de relações jurídico-administrativas e fiscais será uma controvérsia sobre relações jurídicas disciplinadas por normas de direito administrativo e/ou fiscal.

Como se diz no Ac. do STJ de 07.10.04[2], a verdadeira “pedra de toque” para efeitos de determinação da competência material dos tribunais administrativos reside assim no critério plasmado no citado artº 212, nº 3 da CRP.

A expropriação por utilidade pública pode ser definida como “A relação jurídica pela qual o Estado, considerando a conveniência de utilizar determinados bens imóveis em fim específico de utilidade pública, extingue os direitos subjectivos constituídos sobre eles e determina a sua transferência definitiva para o património da pessoa a cujo cargo esteja a prossecução desse fim, cabendo a este pagar ao titular dos direitos extintos uma indemnização

compensatória”[3].

É fundamental distinguir entre “expropriação”, que é figura de direito substantivo, e “procedimento expropriativo”, que é o conjunto de actos a praticar, tendentes à expropriação, por isso figura ou complexo de direito processual.

“A utilidade pública legitimadora de uma expropriação concreta é, na expropriação administrativa, objecto de um acto formal – o acto de declaração de utilidade pública – emanado da autoridade administrativa a quem a lei atribui competência para expropriar.

O sentido e o alcance do acto de declaração de utilidade pública são o de indicar que o fim concreto que se pretende atingir cabe no conceito abstracto de utilidade pública utilizado pela lei e, ao mesmo tempo, determinar os bens que são necessários para a realização daquele fim.

A declaração de utilidade pública tem, pois, um duplo significado: declaração de utilidade pública do fim concreto da expropriação e indicação dos bens objecto deste” [4].

A DUP é o acto basilar com que se inicia o procedimento expropriativo, tendente à expropriação propriamente dita, a qual se traduz na ablação de um direito de propriedade de um determinado titular e no investimento de outra entidade em novo direito incidente sobre o mesmo objecto.

Daí que este fenómeno (a extinção ou ablação do direito de propriedade) não se produza com a declaração de utilidade pública, mas apenas com a adjudicação da propriedade ou da posse ao interessado, a qual tem lugar através de um despacho judicial. A partir desse momento, o processo expropriativo prossegue os seus termos apenas para fixação do quantum indemnizatório, sendo com o despacho judicial de adjudicação da propriedade à entidade expropriante que se consuma a expropriação[5].

Como se diz no acórdão do STJ de 04.10.05[6], a relação jurídica da expropriação por utilidade pública reveste natureza híbrida: tem um aspecto que se prende com o direito administrativo e outro que se liga com o direito civil.

O primeiro é o que se revela nos procedimentos destinados à declaração da utilidade pública e à sua concretização até à investidura na posse administrativa. Nessa primeira fase, encontramos-nos no domínio das relações jurídicas administrativas.

Efectuada a posse administrativa, passa-se à segunda fase, que extravasa o campo do direito público e apenas tem a ver com a determinação do montante concreto da justa indemnização a pagar ao expropriado, de acordo com critérios civilísticos, e onde o expropriante intervém em pé de igualdade com aquele.

Sendo assim, a declaração de utilidade pública de um bem com vista à sua expropriação está sujeita ao recurso contencioso de anulação, sendo permitido ao expropriado impugnar a sua legalidade por via contenciosa, para o que é inequívoca a competência dos tribunais administrativos.

Ao contrário do que sustentam os expropriados, o artº 54º do CE não confere competência ao juiz titular do processo de expropriação para conhecer da nulidade da DUP.

Nos termos daquele normativo, o juiz controla apenas a regularidade formal do procedimento expropriativo, podendo os expropriados arguir irregularidades de natureza formal, como o incumprimento de prazos fixados na lei[7].

A questão da competência dos tribunais comuns para, em certos casos, conhecerem da nulidade da DUP, coloca-se noutra sede.

Diz o artº 133º do CPA que são nulos os actos a que falta qualquer dos elementos essenciais ou para os quais a lei comina expressamente essa forma de invalidade.

Nos termos do artº 134º, nº 2 do mesmo Diploma, a nulidade é invocável a todo o tempo por qualquer interessado e pode ser declarada também, a todo o tempo, por qualquer órgão interessado ou qualquer tribunal.

A propósito do alcance da norma do nº 2 do artº 134º, diz Esteves Oliveira[8] que: a) a declaração administrativa (erga omnes) da nulidade dum acto pressupõe procedimento que corra perante ou no confronto do seu autor ou de órgão que esteja em posição supra-ordenada em relação a ele (em termos de legalidade); outros órgãos poderão duplicar o acto num caso concreto sobre da sua alçada mas não declará-lo nulo em termos vinculativos para a autoridade que o praticou ou para terceiros, para tribunais etc.; b) a declaração de nulidade (ou de desaplicação do acto nulo) por órgão administrativo tem de ser entendida como um acto administrativo, impugnável contenciosamente, de acordo aliás com o que tem sido decidido pela jurisprudência; c) qualquer tribunal pode desaplicar o acto nulo em processo que perante ele corra se não quiser remeter as partes para tribunal administrativo; mas, caso julgado (geral) sobre a sua invalidade só em processo contencioso perante os tribunais administrativos.

Segundo José Luís Araújo[9], o que se prevê no nº 2 do artº 134º é a hipótese de um outro órgão que não o autor do acto e de um outro tribunal distinto daquele que no caso concreto tiver jurisdição própria para apreciar tal vício, poder incidentalmente reconhecer e assim declarar a nulidade do acto. Não se trata, pois, nesta hipótese, de reconhecer ao órgão hierarquicamente superior ou ao tribunal competente para declarar em processo próprio a nulidade do

acto, mas sim em processo ou procedimento distinto, decidir incidente onde a questão da validade ou invalidade do acto surja como pressuposto ou fundamento de uma outra questão ou litígio a apreciar, ou de um outro procedimento a resolver.

Entende-se assim que a norma do nº 2 do artº 134º do CPA não pode ser interpretada no sentido de dar a qualquer órgão administrativo ou a qualquer tribunal a competência para declarar erga omnes a nulidade de um acto administrativo, mas sim no sentido de que o legislador administrativo pretendeu estender a competência do tribunal comum quando o acto administrativo se apresente como questão incidental, ou seja, quando caia no âmbito da previsão dos artºs 96º e 97º do CPC[10].

Diz o nº 1 do artº 96º do CPC que o tribunal competente para a acção é também competente para conhecer dos incidentes que nela se levantem e das questões que o réu suscite como meio de defesa.

Por seu turno, estipula-se no nº 1 do artº 97º do CPC que, se o conhecimento do objecto da acção depender de uma questão que seja da competência do tribunal criminal ou do tribunal administrativo, pode o juiz sobrestar na decisão até que o tribunal competente se pronuncie.

Portanto, no âmbito da previsão do artº 96º, nº 1 do CPC incluem-se as questões incidentais (no sentido rigoroso do termo) e as suscitadas como meio de defesa que, constituindo questões prejudiciais, por delas depender o conhecimento do objecto da acção, caibam no âmbito da competência dos tribunais administrativos (e fiscais) ou criminais[11].

È questão jurídica prejudicial toda aquela cuja solução constitua pressuposto necessário da decisão de mérito, quer esta necessidade resulte da configuração da causa de pedir, quer da arguição ou existência duma excepção (peremptória ou dilatória), quer ainda do objecto de incidentes em correlação lógica com o objecto do processo, e seja mais ou menos directa a relação que ocorra entre essa questão e a pretensão ou o thema decidendum [12].

Aplica-se, pois, o artº 97º quando, para o conhecimento autónomo de algumas dessas questões indispensável para a decisão de outra que constitui objecto de acção instaurada perante tribunal judicial, no âmbito da jurisdição civil, é competente o tribunal criminal ou administrativo[13].

Segundo Lebre de Freitas[14], nesta matéria, confrontam-se as exigências contraditórias da celeridade processual, aconselhando a que as questões incidentais (lato sensu) sejam desde logo decididas pelo juiz da causa, embora com o risco de serem objecto de apreciação mais ligeira, e da justiça e do acerto da decisão, recomendando o seu exaustivo conhecimento em acção

própria, com o inconveniente do protelamento da acção onde a questão é incidentalmente suscitada.

A fim de limitar esse risco de uma decisão mais ligeira e/ou menos acertada, dispôs-se no artº 96º, nº 2 do CPC que a decisão da questão incidental ou prejudicial constitui apenas caso julgado formal, isto é, só tem força obrigatória dentro do processo (artº 672º do CPC). E que o caso julgado só pode ter natureza material obrigando fora do processo (artº 671º, nº 1 do CPC) se alguma das partes requerer o julgamento com essa amplitude, o que só é possível se o tribunal for competente do ponto de vista internacional e em razão da matéria e da hierarquia.

O que significa que, se a questão incidental ou prejudicial for da competência do foro administrativo ou criminal, não é possível requerer o seu julgamento com a amplitude da constituição de caso julgado material, pelo que a sua decisão no foro comum apenas tem força obrigatória dentro do processo, remetendo-se para o foro próprio a sua decisão com força de caso julgado material (cfr. também o nº 2 do artº 97º do CPC).

Sendo suscitada no tribunal comum uma questão prejudicial que seja da competência do tribunal administrativo ou criminal, pode este tomar uma de duas atitudes:

- a) conhecer da questão prejudicial - artº 96º, nº 1 do CPC;
- b) sobrestar na decisão, até que o tribunal competente se pronuncie, no prazo e nos termos dos artºs 97º, nºs 1 e 2 do mesmo Diploma.

A opção por qualquer uma daquelas atitudes depende do prudente arbítrio do juiz, não sendo necessário que qualquer das partes lhe requeira o uso da faculdade de suspender a causa e deferir ao tribunal competente o conhecimento da questão prejudicial; o juiz pode tomar essa resolução por sua iniciativa[15].

Nos arestos citados na nota 11 entendeu-se que a nulidade da DUP não é uma questão prejudicial do processo de expropriação, porquanto, na fase judicial, este tem por única finalidade a fixação do quantum indemnizatório. Assim se concluindo que aquela nulidade não pode ser conhecida pelo tribunal comum ao abrigo do disposto nos artºs 96º e 97º do CPC[16].

Em sentido contrário, diz-se no acórdão do STJ de 09.03.04[17] que a nulidade da DUP é uma questão prejudicial relativamente à fixação do quantum indemnizatório, na medida em que a indemnização pressupõe uma expropriação válida e subsistente. Como tal, pode ser conhecida pelo tribunal comum nos termos dos preceitos acima citados[18].

Face ao conceito que acima se expôs de “questão prejudicial”, não podemos deixar de acolher esta segunda posição.

Como refere Elias da Costa[19], a anulação da DUP tem efeitos retroactivos. Extingue-se a sujeição à expropriação, que pendia sobre o bem atingido, e desaparece o direito a indemnização, como contravalor dos bens a expropriar. Por isso, ficam sem efeito todos os actos praticados no procedimento administrativo da expropriação ou no processo de expropriação litigiosa. Se este já estiver pendente, deve o juiz declarar extinta a instância por impossibilidade superveniente da lide, nos termos do artº 287º, al. e) do CPC, logo que se junte ao processo certidão de sentença que anule, em definitivo, o acto de declaração de utilidade pública[20].

A questão da validade da DUP é, assim, um pressuposto necessário à fixação do valor da indemnização que constitui o objecto do processo de expropriação litigiosa.

Como tal, quando for suscitada no próprio processo de expropriação, o tribunal comum é competente por conexão para dela conhecer, ao abrigo do disposto no artº 96º, nº 1 do CPC, nos termos do artº 97º, nºs 1 e 2 do mesmo Diploma (conhecê-la ou sobrestar na decisão até ao conhecimento pelo tribunal administrativo) e com as consequências previstas nos artºs 96º, nº 2 e 97º, nº 2 (a decisão constitui apenas caso julgado formal).

O despacho recorrido terá assim de ser revogado e substituído por outro que conheça da questão da nulidade da DUP ou declare sobrestar na decisão até que o tribunal administrativo se pronuncie.

*

IV.

Pelo exposto, acorda-se em conceder provimento ao agravo e, em consequência:

- Revoga-se a decisão recorrida, que deverá ser substituída por outra nos termos sobreditos.

Sem custas por a agravada delas estar isenta.

Porto, 4 de Julho de 2007

Deolinda Maria Fazendas Borges Varão

Manuel Lopes Madeira Pinto

António Domingos Ribeiro Coelho da Rocha

[1] CRP Anotada, 3ª ed., 815.

[2] www.dgsi.pt.

[3] Marcelo Caetano, Manual de Direito Administrativo, III, 10ª ed., 1020.

- [4] Alves Correia, As Garantias do Particular na Expropriação por Utilidade Pública, 105/106.
- [5] Neste sentido, ver os Acs. do STJ de 15.10.91 e de 28.10.97, BMJ 410º-748 e CJ/STJ-97-III-108, respectivamente, da RP de 08.01.96, CJ-96-I-186 e da RL de 02.04.03, www.dgsi.pt.
- [6] www.dgsi.pt
- [7] Cfr. Elias da Costa, Guia das Expropriações por Utilidade Pública, 2ª ed., 229 e 238.
- [8] CPA Comentado, II, 163.
- [9] CPA Anotado, 633.
- [10] Na jurisprudência, destacamos os acórdãos do STJ de 18.01.96, CJ/STJ-96-I-45, desta Relação de 24.10.06 e 30.01.07, da RC de 22.11.05 e da RE de 03.12.98 e 21.04.05, todos em www.dgsi.pt.
- [11] Lebre de Freitas, CPC Anotado, I, 170.
- [12] Lebre de Freitas, Introdução ao Processo Civil, 116.
- [13] Lebre de Freitas, CPC Anotado, I, 174.
- [14] CPC Anotado, I, 170.
- [15] Alberto dos Reis, CPC Anotado, I, 3ª ed., 237.
- [16] No mesmo sentido, Elias da Costa, obra citada, 229.
- [17] CJ/STJ-04-I-110.
- [18] Também assim se decidiu nos acórdãos desta Relação de 04.10.88 e 03.04.90, CJ-88-IV-187 e CJ-90-II-226, respectivamente e no Ac. da RL de 29.06.95, CJ-95-III-146.
- [19] Obra citada, 231.
- [20] Ac. do STJ de 28.10.97, CJ/STJ-97-III-108.