Tribunal da Relação do Porto
Processo nº 0523761

Relator: ALZIRO CARDOSO

Sessão: 14 Fevereiro 2006

Número: RP200602140523761

Votação: UNANIMIDADE

Meio Processual: AGRAVO.

Decisão: PROVIDO.

CAUSA PREJUDICIAL

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Sumário

O pedido de declaração de causa legítima para inexecução da decisão proferida na instância administrativa não constitui causa prejudicial para suspensão de acção cível de reivindicação contra a entidade expropriante.

Texto Integral

ACORDAM NO TRIBUNAL DA RELAÇÃO DO PORTO:

I- Relatório

B..... e mulher C..... instauraram acção declarativa com processo comum, sob a forma ordinária, contra D....., SA pedindo a condenação dos Réus:

- a) A reconhecer que os Autores são donos e legítimos proprietários do prédio rústico descrito no artigo 1º da p. i.;
- b) A restituir aos Autores a posse de tal prédio, retirando todos os tubos aí colocados;
- c) A abster-se de praticar quaisquer actos que perturbem ou impeçam o exercício do referido direito de propriedade dos Autores;
- d) A indemnizar os Autores de todos os prejuízos que a sua conduta abusiva causou, causa e venha a acusar aos Autores, a liquidar em execução de sentença.

Fundamentaram o pedido alegando em resumo que a Ré, invadiu o identificado prédio dos Autores, procedeu à movimentação de terras e abriu um canal a quase todo o comprimento do prédio, tendo ali implantado vários tubos condutores de gás, sem autorização destes e sem qualquer título que lhe desse legitimidade para entrar em tal prédio, designadamente título de posse

administrativa ou constituição de servidão.

A Ré contestou, alegando que uma parcela do prédio dos Autores, com a área de 287 m², ficou sujeita a servidão de gás, na sequência de declaração de utilidade pública do projecto-base de traçado e construção do gasoduto pelos despachos Do Ministro da Indústria e Energia n.º 13/93, de 15-09 e n.º 66/94, de 16-06, publicados no DR II Série de 17-03-94 e 4-07-94;

Foi no exercício dessa servidão que utilizou o solo do prédio dos Autores, abrindo nele uma vala, introduzindo nela o gasoduto e a aparelhagem que o segue, nivelando depois o terreno e repondo tudo como antes se encontrava. Assiste aos Autores apenas o direito a indemnização, a liquidar nos termos do Dec. Lei n.º 11/94, de 13 de Janeiro, por meio de arbitragem, com eventual recurso para o tribunal de comarca.

Os autores replicaram pugnando pela improcedência da defesa por excepção deduzida pela Ré e esta apresentou tréplica, mantendo as posições expressas nos articulados iniciais.

Os Autores juntaram, entretanto, certidão comprovativa, da interposição no Tribunal Administrativo do Circulo do Porto, do despacho de 27 de Abril de 1995 do Director Geral da Energia, constante do Aviso de 27-04-95, publicado no DR II Série, de 28-04-95, que procedeu à publicação das plantas parcelares do traçado do gasoduto Setúbal-Braga, relativas ao concelho de Santa Maria da Feira, no qual pediram a declaração de nulidade ou a anulabilidade daquele despacho.

Junta a referida certidão foi proferido a folhas 234, despacho que suspendeu a instância até ser proferida decisão definitiva no referido processo administrativo, por se ter entendido que a aprovação do traçado do gasoduto e a comunicação aos interessados, nos termos dos artigos 12º e 13º do Dec. Lei n.º 11/94, de 13 de Janeiro, são essenciais para a constituição da correspondente servidão administrativa.

Por decisão do Tribunal Administrativo do Circulo do Porto, foi concedido provimento ao recurso e anulado o acto recorrido, decisão que veio a ser confirmada por Acórdão do STA de que se encontra junta certidão a folhas 294 a 302.

A Ré D....., SA requereu, entretanto, a suspensão da instância, alegando, em síntese, que na sequência da anulação do despacho constante do Aviso publicado no DR II Série, de 28-04-95, o Ministério das Actividades Económicas e do Trabalho requereu ao STA a declaração de existência de causa legítima para a execução do dever de reconstituir a situação que existiria se o acto anulado não tivesse sido praticado.

Deferindo o requerido pela Ré, por despacho proferido a folhas 336-337 foi declarada suspensa a instância até decisão do referido pedido de declaração

de causa legítima para a inexecução.

Discordando da referida decisão os Autores interuseram o presente recurso de agravo, tendo na sua alegação formulado as seguintes conclusões:

1- A decisão recorrida parte de um pressuposto errado. Na verdade, a decisão a proferir nesta acção não depende, agora, da resolução do conflito subjacente àquela declaração de existência de causa legítima de inexecução. Com a decisão proferida pelo STA, ao anular o acto administrativo que esteve na base da actuação da Ré, findou qualquer dependência ou prejudicialidade;

2- Com a decisão do STA, no recurso contencioso administrativo ficou claro e se concluiu pela ilegalidade da acção da Ré/Recorrida. A questão prejudicial - saber-se se a Ré tinha legitimidade para ocupar o prédio pertença dos Autores, como o fez em Junho de 1995 - está inteira e completamente resolvida com a decisão do STA;

3- Uma eventual declaração de causa legítima de inexecução da decisão administrativa será já uma consequência da decisão (em sede do contencioso administrativo), que apreciou e concluiu sobre a questão;

4- E, mesmo o recurso a esta possibilidade legal tem regras que terão de ser observadas pela Administração que no caso, inclusive, não o foram. Com efeito, dispõe o artigo 162º do Código de Processo dos Tribunais

Administrativos que " 1- Se outro prazo não for por elas próprias fixado, as sentenças dos tribunais administrativos que condenem a Administração ... devem ser espontaneamente executas pela própria Administração no prazo máximo de três meses, salvo ocorrência de causa legítima de inexecução, segundo o disposto no artigo seguinte". Por seu turno, o artigo seguinte (art. 163º n.º 3) refere que " a invocação de causa legítima de inexecução deve ser fundamentada e notificada ao interessado, com os respectivos fundamentos, dentro do prazo estabelecido no n.º 1 do artigo anterior e só pode reportar-se a circunstâncias supervenientes ou que a Administração não estivesse em condições de invocar no momento oportuno do processo declarativo" (sublinhado nosso).

5- A Ré/Recorrida não só não faz prova mínima de ter cumprido com estes preceitos, como se verifica pelos elementos carreados nos autos, designadamente pelo momento do trânsito em julgado do Acórdão do STA e data de entrada do requerimento de invocação de causa legítima, bem como da não notificação aos recorrentes que não cumpriu com os requisitos legais para esta invocação;

6- O que está em causa na presente acção é a defesa do direito de propriedade dos recorrentes. O direito de propriedade, consagrado no artigo 62º da Constituição da República, é um direito equiparado a direito fundamental, reconhecendo o direito à propriedade privada, designando uma relação

privada de uma pessoa com determinados bens;

7- O direito de propriedade abrange quatro componentes: “a) o direito de a adquirir; b) o direito de usar e fruir dos bens de que se é proprietário; c) o direito de a transmitir; d) o direito de não ser privado dela” (Vital Moreira e Gomes Canotilho in Constituição da República Portuguesa Anotada - 2ª edição, p. 334).

Ou seja, é elemento essencial do direito de propriedade, de aplicação directa, o “direito de não ser privado dela”, consistindo este direito de não ser arbitrariamente privado da propriedade e de ser indemnizado no caso de desapropriação;

8- No caso presente, não havendo título que legitime a desapropriação ocorrida há dez anos (a ocupação pela Ré/Recorrida teve lugar em Junho de 1995), os recorrentes estão privados da sua propriedade. E, sabendo-se, como se sabe, das delongas das lides judiciais, nomeadamente no âmbito do contencioso administrativo (não é uma crítica, mas tão somente uma constatação de facto), podendo-se configurara ou perspectivar que a demanda administrativa possa ainda perdurar por vários anos, se igual à de apreciação da legalidade do acto administrativo, ainda por mais 9/10 anos, o que totalizará 20 anos de desapropriação da propriedade dos recorrentes. A situação em concreto estará, assim, convertida num autêntico confisco (mesmo que temporário), que o nosso regime jurídico não admite.

9- De acordo com o disposto no artigo 18º da Constituição da República está determinado que os preceitos relativos a direitos fundamentais são directamente aplicáveis; que a restrição dos direitos fundamentais só pode limitar-se ao necessário para salvaguarda de outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos e as restrições que possam existir não podem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais;

10- Verificando-se, como se verifica, que dos quatro componentes do direito de propriedade, os recorrentes encontram-se privados de três deles, não restam dúvidas, que a restrição que se pretende impor - ao declarar-se suspensa a presente acção até à decisão final da declaração de causa legítima de inexecução - afecta a extensão e alcance do conteúdo essencial do direito de propriedade - o seu núcleo essencial - consagrado no artigo 62º da Constituição da República;

11- A norma estipulada no art. 97º do CPC, a que recorreu o Mº Juiz a quo para a sua decisão de declaração de suspensão da instância, consagra uma faculdade conferida ao juiz. No entanto, esta deverá ser utilizada quando houver uma verdadeira relação de prejudicialidade que no caso não existe, bem como uma correcta e adequada ponderação dos direitos em confronto,

verificando-se, até, na situação sub júdice uma ofensa ao núcleo central do direito de propriedade dos recorrentes;

12- Não pode, pois, ter-se como justa a decisão recorrida, tanto mais que para a sua prolação, não foram exigidas quaisquer provas seguras - como a certificação da existência do próprio processo de declaração de causa legítima de inexecução;

13- Também, recorrendo à aplicação do normativo do art. 97º do CPC que consagra uma faculdade, constata-se que a decisão recorrida se mostra por fundamentar devidamente, já que nem sequer equaciona, correlaciona e valoriza os direitos e interesses em confronto (não faz, assim, um exame crítico das provas), para que qualquer destinatário se aperceba, com certeza e segurança, dos motivos que determinaram o uso da faculdade, em violação do disposto no artigo 659º do CPC.

Nestes termos deverá ser dado provimento ao recurso, revogando-se a decisão recorrida.

A Ré contra-alegou defendendo a improcedência do recurso.

O Mº Juiz a quo manteve a decisão recorrida.

Corridos os vistos cumpre decidir.

II- Fundamentos

1. De facto

Os factos que devem ser ponderados para a decisão do recurso, para além do que consta do antecedente relatório, são os seguintes:

Os Autores instauraram a presente acção de reivindicação contra a Ré, alegando que no dia 30-06-95 esta invadiu o prédio rústico dos Autores descrito na p. i., procedeu à movimentação de terras e abriu um canal a quase todo o comprimento do referido prédio, tendo ali implantado vários tubos condutores de gás, sem autorização dos Autores e sem qualquer título que lhe desse legitimidade para entrar em tal prédio, designadamente título de posse administrativa ou constituição de servidão.

Pediram a condenação da Ré:

- a) A reconhecer que os Autores são donos e legítimos proprietários do prédio rústico descrito no artigo 1º da p. i.;
- b) A restituir aos Autores a posse de tal prédio, retirando todos os tubos aí colocados;
- c) A abster-se de praticar quaisquer actos que perturbem ou impeçam o exercício do referido direito de propriedade dos Autores;

d) A indemnizar os Autores de todos os prejuízos que a sua conduta abusiva causou, causa e venha a acusar aos Autores, a liquidar em execução de sentença.

Na contestação, a Ré alegou, no que agora interessa, que a posse e propriedade dos ditos prédios foram limitadas por força da constituição de servidão administrativa de gás natural, na sequência de declaração de utilidade pública do projecto-base de traçado e construção do gasoduto, pelos despachos do Ministro da Indústria e Energia n.º 113/93, de 15 de Setembro e n.º 66/94, de 16 de Junho, devidamente publicados na II Série do Diário da República e que foi no exercício dessa servidão administrativa que utilizou o solo e subsolo de parte dos prédios das Autoras.

Em 8 de Março de 1996, os Autores juntaram aos autos fotocópia autenticada do recurso contencioso que interpuseram no Tribunal Administrativo do Círculo do Porto, no qual pediram a declaração de nulidade ou a anulação do aviso de 27.04.1995, do Director Geral de Energia, publicado na II Série do Diário da República de 28.04.1995, que procedeu à publicação das plantas parcelares do traçado do gasoduto Setúbal - Braga, na parte relativa ao concelho de Santa Maria da Feira, com o fundamento de que o acto recorrido consubstancia uma alteração do traçado aprovado pelo Ministro da Indústria e Energia e do traçado constante do PDM do Município de Santa Maria da Feira. Junta a referida certidão, por despacho de 11-04-96, proferido a folhas 234, foi suspensa a instância até ser proferida decisão definitiva no referido processo administrativo.

Por sentença de 27 de Fevereiro, o Tribunal Administrativo do Círculo do Porto, concedeu provimento ao recurso e anulou o acto recorrido, decisão que veio a ser confirmada por Acórdão do STA de 16-03-2004.

Junta certidão do Acórdão do STA, por despacho de 19-10-94, proferido a folhas 303, foi declarada cessada a suspensão da instância.

Em 18 de Janeiro de 2005, foi exarado nos autos o seguinte despacho:

“Uma vez que é do meu conhecimento pessoal, decorrente do exercício de funções, que a ré requereu ao STA a declaração de existência de causa legítima para a inexecução do dever de reconstituir a situação que existiria se o acto objecto de anulação pela sentença de fls. 285 e ss não tivesse sido praticado, notifique as partes para, em 10 dias, se pronunciarem acerca de eventual suspensão da instância ao abrigo do disposto no artigo 97º do CPC”.

Na sequência do referido despacho a Ré requereu a suspensão da instância, juntando fotocópia de um pedido formulado pelo Ministério das Actividades Económicas e do Trabalho, em 10 de Novembro de 2004, junto do STA, para que seja declarada a existência de causa legítima de inexecução do julgado anulatório.

Por despacho de 22-02-05, foi suspensa a instância até decisão do pedido de declaração de existência de causa legítima para a inexecução.

2. De direito

A questão a decidir consiste em saber se deve ser mantida a decretada suspensão da instância até ser decidido o pedido de declaração de existência de causa legítima para a inexecução do julgado formulado em processo apenso ao recurso contencioso que apreciou a legalidade da constituição da servidão de gás natural sobre uma parcela de terreno propriedade dos Autores e que concluiu pela sua anulação.

Os Autores instauraram a presente acção de reivindicação contra a Ré, alegando que esta invadiu o prédio rústico descrito na petição, sem autorização dos Autores ou qualquer título que legitime a ocupação.

Na defesa que apresentou a Ré invocou um facto modificativo do direito da agravante, a saber, a constituição de uma servidão administrativa de gás natural, prevista no DL 374/89, de 25.10, na sequência de declaração de utilidade pública do projecto-base do traçado e construção do gasoduto pelos despachos do Ministro da Indústria e da Energia n.º 113/93 e n.º 66/94, publicados na II Série do D.R. de 17.03.1994 e 04.07.1994, respectivamente.

Na réplica os agravantes impugnaram essa defesa por excepção da Ré e, entretanto, vieram aos autos informar que tinham instaurado, no Tribunal Administrativo do Círculo do Porto, recurso contencioso de declaração de nulidade ou anulação do despacho do Director-Geral de Energia, constante do Aviso de 27 de Abril de 1995 que, em cumprimento do despacho ministerial n.º 113/93, procedeu à publicação das plantas parcelares do traçado do gasoduto Setúbal - Braga, relativas ao concelho de Santa Maria da Feira. Foi, por isso, suspensa a instância, por se considerar que a matéria do recurso contencioso constituía causa prejudicial da presente acção de reivindicação.

O Tribunal Administrativo do Círculo do Porto anulou o acto recorrido e o STA negou provimento ao recurso que dessa decisão foi interposto pela autoridade administrativa e pela D.....

Transitado em julgado o Acórdão do STA foi declarada cessada a suspensão da instância.

Porém, o despacho recorrido decretou novamente a suspensão, com os seguintes fundamentos:

Embora a anulação do despacho do Director Geral da Energia que ordenou a publicação das plantas parcelares do traçado geral do gasoduto, que impunha a sua passagem no prédio dos Autores, não constitua o único fundamento da presente acção, caso improcedam os restantes fundamentos, a decisão a proferir nos presentes autos depende da decisão do pedido de declaração de

existência de causa legítima de inexecução.

Ainda que assim se não entendesse e se considerasse que a questão em apreço não é prejudicial em relação à questão em causa nos presentes autos, a pendência do requerimento relativo à declaração de causa legítima para inexecução do julgado sempre fundamentaria a suspensão ao abrigo do disposto no artigo 279º n.º 1, parte final, do CPC.

A questão a decidir consiste em saber se o referido pedido de declaração de causa legítima para inexecução da decisão proferida na instância administrativa constitui causa prejudicial relativamente à presente acção.

Conforme decidido, em caso idêntico, no Acórdão desta Relação de 7-07-05 (in www.dgsi.pt), no qual o ora Relator teve intervenção como Adjunto, entendemos não haver fundamento para a decretada suspensão.

Vejamos:

No art. 97º do CPC estabelece-se o seguinte:

“Se o conhecimento do objecto da acção depender da decisão 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”.

É questão prejudicial toda aquela cuja resolução constitui 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* – v. Lebre de Freitas, “Introdução ao Processo Civil”, 1996, pág. 116. Se estamos de acordo em que a matéria do recurso contencioso, já decidida com trânsito em julgado, consubstanciava questão prejudicial face à defesa por excepção deduzida pela Ré na contestação, não vemos como possa entender-se do mesmo modo em relação ao pedido de declaração de causa legítima de inexecução da decisão anulatória do acto recorrido.

Atente-se no que diz o n.º 1 do art. 173º do CPTA, sob a epígrafe “Dever de executar”:

“Sem prejuízo do eventual poder de praticar novo acto administrativo, no respeito pelos limites ditados pela autoridade do caso julgado, a anulação de um acto administrativo constitui a Administração no dever de reconstituir a situação que existiria se o acto anulado não tivesse sido praticado, bem como de dar cumprimento aos deveres que não tenha cumprido com fundamento no acto entretanto anulado, por referência à situação jurídica e de facto existente no momento em que deveria ter actuado”.

E o art. 174º, n.º 1 prescreve que: “o cumprimento do dever de executar a que se refere o artigo anterior é da responsabilidade do órgão que tenha praticado

o acto anulado”.

Esse dever de executar deve ser integralmente cumprido no prazo de três meses, salvo quando ocorra causa legítima de inexecução - art. 175º, n.º 1. Assim, o dever de executar encerra uma prestação de conteúdo positivo que se traduz na adopção das medidas necessárias para extrair as consequências da anulação, não deixando tudo na mesma, como se esta não tivesse acontecido. Os vínculos que se impõem à Administração na sequência da anulação do acto não resultam, assim, de um efeito processual da sentença anulatória. “Por isso se constrói o dever de executar como uma realidade de direito substantivo e não de direito processual, cujo conteúdo não é definido por referência à sentença mas ao quadro normativo e por isso transcende os interesses que, em concreto, terão motivado o recorrente a impugnar o acto - interesses dos quais, em bom rigor, se abstrai” - v. Aroso de Almeida, “Anulação de Actos Administrativos e Relações Jurídicas Emergentes”, pág. 48.

Trata-se, portanto, de um dever funcional e objectivo, de natureza substantiva, que se destina a completar a reintegração objectiva da legalidade ofendida. Há, porém, situações excepcionais que tornam lícitas, para todos os efeitos, a inexecução da sentença, obrigando, no entanto, ao pagamento de uma indemnização compensatória ao titular do direito à execução. Essas situações reconduzem-se ao conceito, elaborado pela doutrina e agora consagrado na lei, de “causas legítimas de inexecução” - v. Freitas do Amaral, “A Execução das Sentenças dos Tribunais Administrativos”, 2ª edição, pág. 161.

Esta figura inscreve-se “... numa lógica de afirmação de uma relativa fungibilidade entre a execução específica e a mera execução por sucedâneo das sentenças de anulação de actos administrativos e, portanto, de uma regra segundo a qual a Administração poderia não executar as sentenças proferidas pelos tribunais administrativos, desde que o particular fosse devidamente compensado pelo facto” - Aroso de Almeida, ob. cit., pág. 780.

Uma das situações em que tal figura pode operar é quando a execução da sentença anulatória provoque uma grave lesão do interesse público. Sobre esta possibilidade, que surge como corolário do princípio da proporcionalidade, diz o mesmo autor, a fls. 785: “A causa legítima de inexecução por ‘grave lesão de interesse público’ introduz, na verdade, um limite à lógica que resultaria da aplicação rigorosa das regras e princípio que presidem à reprimenda jurídica operada pela sentença anulatória ...”.

Já vimos que a Administração, no presente caso, usou o citado instituto, com fundamento na grave lesão do interesse público, ao abrigo do que permite o art. 163º, n.º 1, do CPTA - v. art. 4º de fls. 204 e ss.

Independentemente de outras questões formais ligadas ao procedimento em

causa, algumas das quais aduzidas na conclusão 4ª do agravo - e cujo conhecimento é reserva do STA - a verdade é que a matéria que é objecto desse procedimento não constitui causa prejudicial em relação ao que se discute nesta acção de reivindicação.

É certo que, aqui, a Autora formulou pedido de indemnização pelos prejuízos sofridos e que, nessa medida, poder-se-ia dizer que a ser reconhecida à Administração causa legítima de inexecução, a indemnização a que, nesse âmbito, houvesse lugar poderia interferir com aquele pedido. Todavia, essa possibilidade não deve - ou melhor, não pode - ser tratada como causa prejudicial.

Entende-se por causa prejudicial aquela que tenha por objecto pretensão que constitui pressuposto da formulada. Dito de outro modo: uma causa prejudicial só é prejudicial em relação a outra quando a decisão da primeira possa destruir o fundamento ou razão de ser da segunda.

Não é, seguramente, essa a situação que nos vem apresentada.

A Mmª Juiz invocou também, como fundamento legal do despacho recorrido, ainda que subsidiariamente, o preceituado no art. 279º, n.º 1, parte final do CPC. Prevê a citada norma dois fundamentos de suspensão da instância: “existência de causa prejudicial” ou “outro motivo justificado”.

Sobre a inexistência, no presente caso, de causa prejudicial, já nos pronunciámos a propósito da norma do art. 97º do CPC, convindo lembrar que a suspensão fundada no art. 279º, n.º 1, exclui as questões da competência do tribunal administrativo ou criminal. Para estas existe aquela específica norma - v. Lebre de Freitas, ob. cit., Vol. I, pág. 175.

Quanto à segunda hipótese, não se divisa “outro motivo” justificativo da suspensão da instância.

Termos em que procedem as conclusões dos agravantes.

III- Decisão

Nestes termos, no provimento do agravo, revoga-se o despacho recorrido e determina-se o prosseguimento dos autos.

Custas pela agravada.

*

Porto, 14 de Fevereiro de 2006

Alzira Antunes Cardoso

Albino de Lemos Jorge

Rui Fernando da Silva Pelayo Gonçalves