

como vem alegado, que poderá implicar uma violação do princípio da presunção da inocência do arguido, visto que nada fica decidido quanto ao destino a dar às quantias apreendidas e é a própria natureza da medida processual (meio de obtenção de prova e medida cautelar) que justifica que possa manter-se até ao termo do processo.

Por identidade de razão, não é o prolongamento da situação de apreensão de bens que pode pôr em causa o direito ao processo célere, enquanto garantia de defesa do arguido. Esta pode considerar-se afectada, de algum modo, pelo esgotamento dos prazos de conclusão do inquérito — caso tenha efectivamente ocorrido -, visto que, por si, essa eventualidade é determinante de um atraso na resolução final do processo (ainda que possa discutir-se se é suficiente para que se considere violado o princípio constitucional).

Não há, no entanto, uma directa correlação entre a manutenção da apreensão e a possível violação do direito ao processo célere, porquanto não é a pretendida restituição dos quantias apreendidas que poderá obstar a que processo prossiga e impedir a consequência processual negativa que advenha da demora na ultimização do processo do inquérito.

Nenhum motivo existe, por conseguinte, para que se considerem verificados os invocados vícios de inconstitucionalidade.

III — **Decisão.** — Termos em que se decide negar provimento ao recurso.

Custas pelos recorrentes, fixando-se a taxa de justiça em 25 UC para cada um deles.

Lisboa, 29 de Maio de 2008. — *Carlos Fernandes Cadilha* — *Maria Lúcia Amaral* — *Vitor Gomes* — *Ana Maria Guerra Martins* — *Gil Galvão*.

Acórdão n.º 302/2008

Processo n.º 1181/07

A — Relatório

1 — A Câmara Municipal de Águeda, com os demais sinais dos autos, recorre para o Tribunal Constitucional, ao abrigo do disposto no artigo 70.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, na sua actual redacção (LTC), pretendendo ver apreciada a constitucionalidade do artigo 13.º, n.º 4, do Código das Expropriações, aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro, por atribuir competência aos tribunais comuns para declararem a caducidade da declaração de utilidade pública, à luz do disposto nos artigos 209.º, n.º 1, 211.º, n.º 1 e 212.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa.

2 — Com interesse para o recurso, cumpre relatar:

2.1 — A recorrente, inconformada com a sentença proferida no 2.º Juízo do Tribunal Judicial de Águeda, pela qual se declarou a caducidade da declaração de utilidade pública de um prédio, apelou para o Tribunal da Relação de Coimbra, aí formulando as seguintes conclusões:

“[...]”

1 — O acto de declaração de utilidade pública é um acto administrativo e como tal está sujeito a recurso contencioso de anulação da competência dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

2 — Encontra-se pendente no pleno da Secção do Supremo Tribunal Administrativo recurso de anulação do despacho ministerial que declarou a utilidade pública, sendo em nosso entender essa a instância própria para ser invocada a caducidade do mesmo.

3 — De acordo com as regras de competência material — artigos 66.º e 67.º do CPC e 209.º e 212.º da Constituição da República Portuguesa — é da competência dos Tribunais Administrativos e Fiscais o julgamento de acções e recursos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações administrativas e fiscais.

4 — Pelo que a norma do artigo 13.º, n.º 4 do Código das Expropriações, no qual se atribui competência para declarar a caducidade da declaração de utilidade pública aos Tribunais comuns para conhecer da decisão arbitral é inconstitucional porque viola o disposto nos artigos 209.º e 212.º da Constituição da República Portuguesa.

5 — O Tribunal Judicial de Águeda, por ser um Tribunal comum não é competente em razão da matéria para apreciar e declarar a caducidade de um acto administrativo.

6 — Deve ser dado provimento ao recurso e ser proferido acórdão que julgue o Tribunal recorrido incompetente em razão da matéria para declarar a caducidade da declaração de utilidade pública”.

2.2 — Por acórdão de 6 de Novembro de 2007, o Tribunal da Relação de Coimbra julgou o recurso improcedente, estribando-se, para tal, na fundamentação que se passa a transcrever:

“[...]”

4 — *Cumprido decidir*

O objecto do recurso é balizado pelas conclusões das alegações do recorrente, estando vedado a este Tribunal conhecer de matérias não

incluídas — nas conclusões — a não ser que, tal como acima se referiu, sejam de conhecimento oficioso.

4.1 — *Incompetência dos Tribunais comuns em razão da matéria para declarar a caducidade de um acto administrativo.*

A competência dos Tribunais é a medida da sua jurisdição, o modo como entre eles se fracciona e reparte o poder jurisdicional que, tomado em bloco, pertence ao conjunto dos Tribunais (...). Na definição da competência em razão da matéria, a lei atende à matéria da causa, quer dizer ao seu objecto, encarado sob o ponto de vista *qualitativo* — o da natureza da relação substancial pleiteada. Trata-se pois duma competência *ratione materiae* (1).

A propósito da competência em razão da matéria prescreve o artigo 66.º do Código de Processo Civil: *são da competência dos tribunais judiciais as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional*. Por outro lado, o artigo 67.º do mesmo diploma declara que *as leis de organização judiciária determinam quais as causas que, em razão da matéria, são da competência dos tribunais judiciais dotados de competência especializada*.

Se atentarmos na redacção dada ao artigo 66.º do C.P.C., constatamos que todas as causas a que por lei não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional, são os tribunais comuns competentes para a julgar. Também o n.º 1 do artigo 18.º da Lei n.º 3/99, de 3 de Janeiro, declara que: *são da competência dos Tribunais Judiciais as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional*.

Assim determinando-se a competência dos Tribunais comuns por exclusão, importa verificar se as leis de organização judiciária dos Tribunais Administrativos e Fiscais lhes confere ou não competência para declarar a caducidade da declaração de utilidade pública nos termos do disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 13.º do Código das Expropriações.

Na data de entrada em Tribunal do requerimento da entidade expropriante estava em vigor a Lei n.º 13/2002 (2), de 19.2 que aprovou o ETAF e revogou o Decreto-Lei n.º 129/84, de 27.4 (cf. artigo 9.º da Lei n.º 13/2002).

A competência dos Tribunais Administrativos passou a estar fixada no artigo 4.º da Lei n.º 13/2002, sendo que o n.º 1 do seu artigo 5.º preceitua que *a competência dos tribunais de jurisdição administrativa e fiscal fixa-se no momento da propositura da causa, sendo irrelevantes as modificações de facto e de direito que ocorram posteriormente*.

Se corremos as diversas alíneas do artigo 4.º do ETAF concluiremos, sem margem para qualquer dúvida, pelo conhecimento dos Tribunais comuns para conhecer de todas as questões associadas ao processo expropriativo, incluindo, naturalmente, a declaração de caducidade da declaração de utilidade pública administrativa.

E dizemos «naturalmente» na justa medida em que os Tribunais comuns quando chamados a tomar posição sobre a declaração de caducidade fazem-no unicamente tendo por referência à extinção ou perda de um direito ou de uma acção pelo decurso do tempo, não podendo, aí sim por falta de competência em razão da matéria, tomar posição sobre a legalidade ou ilegalidade de um acto materialmente administrativo — alínea c) do artigo 4.º do ETAF — como é o caso da declaração de utilidade pública. Repete-se que o pronunciamiento dos Tribunais comuns à luz da previsão do n.º 4 do artigo 13.º do Código das Expropriações é o de apenas verificar se a entidade expropriante promoveu, ou não, a constituição de arbitragem no prazo de 1 ano ou, não tendo o processo sido remetido ao Tribunal competente se a promoveu no prazo de 18 meses — n.º 3 do artigo 13.º do Código das Expropriações (No caso em apreço é aplicável o Código das Expropriações aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro, posteriormente alterado pelas Leis n.º 13/2002 de 19 de Fevereiro e n.º 4-A/2003 de 19 de Fevereiro).

Tal como se ensina no acórdão do Tribunal da Relação do Porto (3) *«a questão encontra-se hoje legislativamente resolvida no sentido da competência dos Tribunais comuns para declarar a caducidade da declaração de utilidade pública. Na verdade, sendo pacífico que a lei substantiva a aplicar é a vigente à data da publicação de utilidade pública da parcela a expropriar, pois, como o Prof. Marcelo Caetano, Manual de Direito Administrativo, pág. 995, a define, a expropriação é uma relação jurídica através da qual o Estado, atendendo à conveniência de utilizar certos bens imóveis num determinado fim de interesse público, extingue os direitos subjectivos constituídos sobre eles e determina a sua transferência definitiva para o património da pessoa encarregada da prossecução desse fim, cabendo a esta pagar ao titular dos direitos extintos uma indemnização compensatória, como se defende, nomeadamente nos Acs. do STJ de 04/01/79, BMJ n.º 283, pág. 172, de 20/11/80, BMJ n.º 301, pág. 309, da RL de 10 e 24 de Março de 1994, CJ, Tomo II/94 págs. 83 e 98, e de 23/03/95, CJ, Tomo II, pág. 89, da RP de 10/10/96, CJ, Tomo IV, pág. 221, e Prof. Oliveira Ascensão, CJ, Tomo II/92, págs. 29 a 34, e Fernando Alves Correia, As Grandes Linhas da Recente Reforma do Direito Urbanístico Português, pág. 70, o facto constitutivo da relação jurídica da expropriação é a declaração da utilidade pública»*.

Seguindo os ensinamentos acima expressos, verificamos que o n.º 4 do artigo 13.º confere ao «expropriado ou a qualquer interessado o

direito de requerer ao Tribunal competente para conhecer do recurso da decisão arbitral» a declaração de caducidade. Ora, o n.º 1 do artigo 51.º do Código das Expropriações determina que a entidade expropriante «remeta o processo de expropriação ao Tribunal da Comarca da situação do bem expropriado, no prazo de 30 dias a contar do recebimento da decisão arbitral». Por aqui se vê que a questão da competência dos Tribunais comuns para conhecer da caducidade da declaração de utilidade pública desde que tal questão tenha sido suscitada pelo expropriado ou por qualquer interessado.

Aliás, se tomarmos em atenção as doudas conclusões da apelante, concluiremos que não coloca em questão o decurso do prazo da caducidade, o que defende é que a competência para o seu conhecimento está aferida aos Tribunais Administrativos e Fiscais, pese o facto de não indicar a norma que suporte o seu entendimento.

Em conclusão diremos em face da análise conjugada dos artigos 66.º e 67.º do CPC, 18.º, n.º 1, da LOFTJ, artigo 4.º do ETAF, artigos 13.º, n.ºs 3 e 4, e 51.º do Código das Expropriações que os Tribunais comuns são os competentes em razão da matéria para declararem a caducidade da declaração de utilidade pública.

4.2 — *Inconstitucionalidade do artigo 13.º, n.º 4, do Código das Expropriações, por atribuir competência aos Tribunais comuns para declarar a caducidade da declaração de utilidade pública, porque viola o disposto nos artigos 209.º e 212.º da Constituição da República Portuguesa.*

Determina o n.º 3 do artigo 212.º da CRP:

Compete aos tribunais administrativos e fiscais o julgamento de acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais.

Entende-se por relação jurídica de direito administrativo a que confere poderes de autoridade ou impõe restrições de interesse público à administração perante os particulares ou que atribui direitos ou impõe deveres aos particulares perante a administração. Quanto aos actos de gestão pública são aqueles que a administração actua no exercício de poderes de autoridade, disciplinados pelas normas da Administração Pública, no exercício de uma função pública, sob o domínio de normas de direito público. Por contraposição são actos de gestão privada, aqueles que a administração actua despida do seu *ius imperii* e sujeita às regras que vigorariam no caso de serem praticados por particulares (4).

Uma leitura atenta das alíneas a) a n) do artigo 4.º do ETAF reconduz-nos à ideia que o âmbito da jurisdição dos Tribunais Administrativos e Fiscais está, essencialmente, relacionada com a tutela de direitos fundamentais; a fiscalização de normas e actos emanados de pessoas colectivas de direito público; actos administrativos praticados por órgãos do Estado ou das Regiões Autónomas; fiscalização de actos praticados por entidades concessionadas, contratos administrativos e responsabilidade civil extracontratual das pessoas colectivas de direito público e titulares de órgãos. Assume papel relevante na definição da competência material dos Tribunais Administrativos, o facto destes tribunais só terem competência para dirimirem conflitos em que estejam em causa relações jurídicas públicas e nunca questões de direito privado, não relevando para este efeito quem praticou ou omitiu o acto, mas sim a natureza do acto em causa.

Neste contexto, não encontramos fundamento, nem em bom rigor o apelante o individualiza, que possibilite defender que o n.º 4 do artigo 13.º do Código das Expropriações é inconstitucional por, em conjugação com o artigo 51.º, conferir competência aos Tribunais comuns para conhecer da caducidade da declaração de utilidade pública. Aliás, diga-se que pouco ou nenhum sentido faria que o legislador conferisse competência aos Tribunais comuns para um conjunto de actos no âmbito das expropriações por utilidade pública — v.g. artigos 51.º, 58.º a 66.º — e cometesse aos Tribunais Administrativos e Fiscais o conhecimento da caducidade a que se reporta o n.º 4 do artigo 13.º do CE.

Em conclusão diremos que a competência dos Tribunais Administrativos — artigos 209.º e 212.º do CRP — foi respeitada, na medida em que não cabe no âmbito da sua jurisdição conhecer da caducidade da declaração de utilidade pública, na justa medida em que não está em causa o acto administrativo em si, mas tão só o prazo para constituição da arbitragem que se inicia na data da publicação da declaração. [...].

2.3 — Novamente informada, a Câmara Municipal de Águeda recorreu para o Tribunal Constitucional, tendo motivado o recurso com base nos argumentos que sintetizou dizendo:

“[...]”

1 — Por sentença proferida em 05/12/2005, pelo Tribunal Judicial de Águeda, foi declarada a caducidade da declaração da utilidade pública no âmbito do processo de expropriação n.º 1947/05.3TBAGD, sentença essa confirmada pelo Venerando Tribunal da Relação de Coimbra pelo Acórdão proferido em 06/11/2007.

2 — Com efeito, o acto de declaração de utilidade pública é um acto administrativo e, como tal, está sujeito a recurso contencioso de anulação da competência dos tribunais administrativos e fiscais.

3 — Encontra-se pendente no pleno da secção do Supremo Tribunal Administrativo recurso de anulação de despacho ministerial que declarou a utilidade pública, sendo em nosso entender essa a instância própria para ser invocada a caducidade do mesmo.

4 — De facto, de acordo com as regras da competência material constantes dos artigos 66.º e 67.º do Código de Processo Civil e ainda dos artigos 209.º e 212.º da Constituição da República Portuguesa é da competência dos tribunais administrativos e fiscais o julgamento de acções e recursos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações administrativas e fiscais.

5 — Pelo que, a interpretação da norma constante do artigo 13.º, n.º 4 do Código das Expropriações, mediante a qual se atribua competência para declarar a caducidade da declaração de utilidade pública aos tribunais comuns para reconhecer da decisão arbitral é inconstitucional porque viola o disposto nos artigos 209.º e 212.º da Constituição da República Portuguesa.

6 — Sendo que, a competência enquanto pressuposto processual e enquanto medida de jurisdição de cada tribunal, afere-se pelos termos em que a acção é proposta, ou seja pela relação jurídica subjacente.

7 — Acresce que não é aceitável que a apreciação da caducidade da declaração de utilidade pública enquanto acto administrativo constitua uma mera questão incidental e de mero controlo do processo expropriativo.

8 — Sendo a norma constante do artigo 13.º, n.º 4, do Código das Expropriações, na qual se institui o regime da caducidade, uma norma de direito administrativo, é nos tribunais administrativos e fiscais que deve ser apreciada.

9 — O Tribunal Judicial da Comarca de Águeda, por ser um tribunal comum, não é competente em razão da matéria para apreciar e para declarar a caducidade de um acto administrativo [...].”

2.4 — A recorrida contra-alegou nos termos seguintes:

“[...]”

1 — O processo que deu origem ao presente recurso iniciou-se por impulso da Câmara Municipal de Águeda, a qual pediu ao Tribunal Judicial da Comarca de Águeda a constituição da arbitragem e adjudicação da propriedade do prédio objecto dos autos, por requerimento entrado a 01.07.2005.

2 — Ou seja, a Câmara Municipal de Águeda, nessa data, considerava competentes os Tribunais comuns para constituírem a arbitragem e adjudicarem-lhe a propriedade de um prédio e, por conseguinte, para considerarem verificado um requisito essencial para tais decisões: a existência de declaração de utilidade pública eficaz e em vigor.

3 — Não está em causa qualquer decisão proferida pelo Tribunal comum no sentido de sindicar a legalidade do acto administrativo de declaração de utilidade pública.

4 — Somente se verificou, ao abrigo da Lei, a regularidade formal e processual do requerimento apresentado pela Câmara Municipal de Águeda, não estando, a partir daquele, a Câmara Municipal a agir nas suas vestes de autoridade pública, mas sim, como consagra a Constituição da República, inserida numa relação jurídica paritária e de igualdade com o particular.

5 — Como tal, ao declarar a caducidade do acto o Tribunal comum não está a dirimir qualquer litígio emergente de relação administrativa, apenas a verificar a regularidade formal dos requisitos exigidos para o pedido efectuado, efectuando a simples contagem do prazo para a recorrente efectuar tal pedido.

6 — Não se verifica, pois, com o devido respeito, qualquer inconstitucionalidade na interpretação dada pelo Tribunal da Relação de Coimbra no duto acórdão recorrido à norma insita no artigo 13.º, n.º 4, do Código das Expropriações, não violando nenhuma das alegadas normas constitucionais [...].”

B — Fundamentação

3 — A norma sindicanda, artigo 13.º, n.º 4, do Código das Expropriações, aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro, dispõe, sob a epígrafe “Declaração de utilidade pública”, o seguinte:

“A declaração de caducidade pode ser requerida pelo expropriado ou por qualquer outro interessado ao tribunal competente para conhecer do recurso da decisão arbitral ou à entidade que declarou a utilidade pública e a decisão que for proferida é notificada a todos os interessados”.

Como resulta da decisão recorrida, a competência para a declaração de caducidade foi atribuída aos tribunais comuns por serem estes os legalmente competentes para conhecerem do recurso da decisão arbitral, nos termos do artigo 51.º do Código das Expropriações.

No entanto, a recorrente, ao invés de suscitar a inconstitucionalidade do bloco normativo resultante da conjugação das disposições dos artigos 13.º, n.º 4, e 51.º, n.º 1, daquele código, acabou por delimitar a questão de constitucionalidade exclusivamente em torno da norma do

n.º 4 do artigo 13.º, “por [nele se] atribuir competência para declarar a caducidade da declaração de utilidade pública aos Tribunais comuns”, precipitando nessa norma o resultado interpretativo decorrente da remissão legal.

Dado que a recorrente suscitou a questão de constitucionalidade tendo em conta o referido sentido interpretativo, impor-se-á o conhecimento do recurso apesar do mesmo se encontrar interposto apenas da norma do artigo 13.º, n.º 4, do Código das Expropriações, uma vez que o preceito contém suporte textual bastante para imputação do questionado sentido normativo.

4 — Por sua vez, os parâmetros constitucionais invocados, têm a seguinte redacção:

“Artigo 209.º
(Categorias de tribunais)

1 — Além do Tribunal Constitucional, existem as seguintes categorias de tribunais:

- a) O Supremo Tribunal de Justiça e os tribunais judiciais de primeira e de segunda instância;
- b) O Supremo Tribunal Administrativo e os demais tribunais administrativos e fiscais;
- c) O Tribunal de Contas.

2 — Podem existir tribunais marítimos, tribunais arbitrais e julgados de paz.

3 — A lei determina os casos e as formas em que os tribunais previstos nos números anteriores se podem constituir, separada ou conjuntamente, em tribunais de conflitos.

4 — Sem prejuízo do disposto quanto aos tribunais militares, é proibida a existência de tribunais com competência exclusiva para o julgamento de certas categorias de crimes”.

“Artigo 212.º
(Tribunais administrativos e fiscais)

1 — O Supremo Tribunal Administrativo é o órgão superior da hierarquia dos tribunais administrativos e fiscais, sem prejuízo da competência própria do Tribunal Constitucional.

2 — O Presidente do Supremo Tribunal Administrativo é eleito de entre e pelos respectivos juízes.

3 — 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”.

5 — No presente recurso está em causa a constitucionalidade da norma do artigo 13.º, n.º 4, do Código das Expropriações, interpretado no sentido de atribuir competência aos tribunais comuns para declararem a caducidade da declaração de utilidade pública.

Como se compreende, o *thema decidendum* impõe, por um lado, que se delimite o alcance da reserva constitucional da jurisdição administrativa definido pelos parâmetros constitucionais pertinentes e, por outro, que se determine a natureza do litígio *sub judicio*.

Começando pelo primeiro ponto do problema, cumpre referir que se encontra hoje estabilizado na jurisprudência constitucional que a injeção constante do artigo 212.º, n.º 3, da Constituição, não consagra uma reserva material absoluta de jurisdição dos tribunais administrativos.

Os fundamentos de uma tal proposição encontram-se bem elucidados no recente Acórdão n.º 218/07 (disponível em www.tribunalconstitucional.pt):

“[...]”

há que atentar, agora, no alcance de que se revestiu, na revisão constitucional de 1989, a par da consagração da jurisdição administrativa como uma jurisdição obrigatória (e não meramente facultativa, como até então ocorrera), a definição do *âmbito material* dessa jurisdição.

Como se referiu no acórdão do Tribunal dos Conflitos, de 14 de Março de 1996, processo n.º 296 (*Apêndice ao Diário da República*, de 28 de Novembro de 1997, pág. 22, *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 455, pág. 222, e *Acórdãos Doutriniais*, n.º 415, pág. 891):

“[...] face a essa norma (artigo 214.º, n.º 3, da Constituição, na redacção da revisão de 1989), já tem sido entendido não ser lícito ao legislador ordinário atribuir aos tribunais administrativos competência para julgar outras questões ou atribuir o conhecimento de questões de natureza administrativa a outros tribunais (cf. J. J. GOMES Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª edição revista, Coimbra, 1993, pág. 814; cf. também Rui Chancelle de Machete, «A Constituição, o Tribunal Constitucional e o Processo Administrativo», em *Tribunal Constitucional, Legitimidade e Legitimação da Justiça Constitucional*, Coimbra, 1995, pág. 160). No primeiro sentido, cf. o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 10 de Maio de 1994, recurso n.º 32 422, que julgou inconstitucional, por violação do citado artigo 214.º, n.º 3, da lei Fundamental, o n.º 1 do artigo 36.º do

Regulamento do Serviço de Registo de Imprensa, aprovado pela Portaria n.º 640/76, de 26 de Outubro, que atribuía competência aos tribunais administrativos para conhecerem dos recursos das decisões que recusassem os registos ou determinassem o seu cancelamento, por se entender que tais decisões, visando essencialmente a defesa de direitos privados, não criam, modificam ou extinguem relações jurídicas administrativas. No segundo sentido, cf. o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 8 de Julho de 1993, recurso n.º 30 099, que julgou inconstitucional, por violação do mesmo artigo 214.º, n.º 3, as normas dos artigos 26.º da Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro, e 38.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 322/82, de 12 de Agosto, que atribuíam ao Tribunal da Relação de Lisboa competência para conhecer dos recursos dos actos relativos à atribuição, aquisição ou perda da nacionalidade portuguesa, por se haver entendido que estes actos são materialmente administrativos.

Não parece, porém, ser a melhor leitura do aludido preceito constitucional ver nele consagrada uma *reserva material absoluta de jurisdição* atribuída aos tribunais administrativos, no duplo sentido de que, por um lado, os tribunais administrativos *só* poderão julgar questões de direito administrativo, e de que, por outro lado, *só eles* poderão julgar tais questões.

Como refere José Carlos Vieira de Andrade (*Direito Administrativo e Fiscal*, Lições ao 3.º Ano do curso de 1995/96, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, págs. 10 a 12):

«A melhor doutrina [...] parece ser, no entanto, a que não lê o referido preceito constitucional como um imperativo estrito, contendo uma proibição absoluta, mas (em nosso juízo, sem sequer forçar o texto), como uma regra definidora de um *modelo típico*, susceptível de adaptações ou de desvios em casos especiais, desde que não fique prejudicado o núcleo caracterizador do modelo.

De facto, o preceito constitucional, introduzido na revisão de 1989, explica-se historicamente pela intenção de consagrar a ordem judicial administrativa como uma jurisdição própria, ordinária, e não como uma jurisdição especial ou excepcional em face dos tribunais judiciais, na linha da alteração do artigo 211.º, que deixou de considerar os tribunais administrativos como tribunais facultativos.

Assim, o preceito contém a mera definição da área própria (do âmbito-regra) da ‘nova’ ordem judicial administrativa e fiscal no contexto da organização dos tribunais, sem com isso pretender necessariamente estabelecer uma reserva material absoluta.

Dessa definição do âmbito-regra (que corresponde à justiça administrativa em sentido material) deriva para o legislador ordinário tão somente a obrigação de respeitar o *núcleo essencial* da organização material das jurisdições [...].

Mas só isso: não fica proibida a atribuição pontual a outros tribunais do julgamento (por outros processos) de questões substancialmente administrativas, sendo certo que essas ‘remissões’ orgânico-processuais (muitas delas tradicionais) podem ter justificações diversas, devendo, por isso, incluir-se na margem de escolha política e, portanto, de liberdade constitutiva própria do poder legislativo.

Por outro lado, aquele preceito serve ainda para delimitar o sentido da parte final do n.º 1 do artigo 213.º (continuado no artigo 66.º do Código de Processo Civil), que atribui aos tribunais judiciais uma competência jurisdicional residual, de modo que uma questão de natureza administrativa passa a pertencer à ordem judicial administrativa quando não esteja expressamente atribuída a nenhuma jurisdição.

[...]

Por fim, uma interpretação tão rigorosa implicaria a inconstitucionalização — ou, pelo menos, suscitaria dúvidas e questões sobre a constitucionalidade — de leis importantes e de práticas de longa tradição, designadamente em matéria de polícia judiciária, contra-ordenações e de expropriações por utilidade pública, uma revolução que só deveria operar-se se tivesse sido claramente assumida pela revisão constitucional.

Em resumo, o preceito constitucional visa apenas consagrar os tribunais administrativos como os *tribunais comuns em matéria administrativa*».

No sentido da constitucionalidade da atribuição aos tribunais judiciais de competência para conhecerem das impugnações das decisões administrativas aplicativas de coimas, cf. Joaquim Pedro Formigal Cardoso Da Costa, «Recurso para os Tribunais Judiciais da Aplicação de Coimas pelas Autoridades Administrativas», em *Ciência e Técnica Fiscal*, n.º 366, págs. 39-69.

Também José Manuel Sérvulo Correia («A Arbitragem Voluntária no Domínio dos Contratos Administrativos», em *Estudos em Memória do Professor Doutor João de Castro Mendes*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 1995, pág. 254, nota 34) sustenta que «O preceito constitucional citado [artigo 214.º, n.º 3] deve ser lido [...] como indicação de uma regra geral que o legislador ordinário poderá pontuar de excepções desde que com isso não esvazie do seu âmbito essencial a competência dos tribunais administrativos».

No mesmo sentido já decidiu este Tribunal dos Conflitos, no acórdão de 12 de Maio de 1994, processo n.º 266, onde se escreveu:

«A Constituição da República Portuguesa, na versão resultante da lei de Revisão Constitucional n.º 1/89, de 8 de Julho, partindo da unidade do sistema judiciário, instituiu várias ordens ou categorias de tribunais — artigo 211.º —, cada um deles consagrado como órgão de soberania — artigo 205.º, n.º 1 —, e a cada categoria ou ordem atribuindo, explicitamente ou implicitamente, espaço de jurisdição devidamente delimitado, não em função de uma estrita e absoluta especialização, que funciona apenas como critério indicativo, mas em obediência a critérios organizacionais e de racionalidade na distribuição das matérias respeitantes à administração da justiça, por intermédio da actividade específica dos juizes, função do Estado pertencente, em globo, à função judicial e ao poder soberano dos tribunais — artigos 213.º, 214.º, 215.º e 216.º —. Todas as jurisdições, assim criadas, são, no plano constitucional e abstractamente, de igual dignidade e competência técnico-jurídica no respectivo âmbito material — artigo 205.º, n.º s 1 e 2 —, todos os tribunais e juizes de tribunais estaduais gozam das mesmas garantias de imparcialidade e independência — artigos 206.º e 218.º

Entre as jurisdições instituídas, com organização constitucionalmente estabelecida, surge a jurisdição administrativa e fiscal, com estatuto autónomo e com competência específica, nos termos do disposto no artigo 214.º, n.º 3, para: ‘o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais’.

Nenhuma dúvida, portanto, que à jurisdição administrativa cabe o julgamento de questões, em termos decisórios finais, com força de caso julgado material, prevalecente e imperativo, conforme ao disposto no artigo 208.º, n.º 2, da Constituição, que tenham por objecto ‘dirimir litígios emergentes de relações administrativas ...’, sem quaisquer limitações ou restrições de ordem constitucional.

[...]

Há que fixar-se, pois, como ponto de partida incontestável, que, em princípio, cabe aos tribunais da jurisdição administrativa o julgamento de quaisquer acções que tenham por objecto dirimir litígios emergentes das relações jurídicas administrativas.

Em princípio, dissemos, porque nada obsta, de acordo com os indícios preceitos constitucionais, como acima advertimos, que o legislador ordinário possa, ressalvadas as matérias de natureza criminal, no uso do seu poder conformador concreto do interesse público, atribuir a uma jurisdição a competência de julgar sobre ‘matérias’ que, em princípio e em geral, caberiam a outras jurisdições, conforme ao critério de especialização, meramente indicador e operacional, na repartição das competências das várias ordens de tribunais que instituiu.

Resulta isso da filosofia subjacente ao sistema judicial unitário constitucionalmente instituído e do disposto no artigo 168.º, n.º 1, alínea q), da Constituição, onde se consagra a reserva relativa da Assembleia da República para legislar sobre ‘Organização e competência dos tribunais e do Ministério Público ...’.

Sendo, pois, exacto que ao definir a competência da jurisdição administrativa reportando-a às relações jurídicas administrativas, ou seja, ao círculo de interesses que se jogam no âmbito do direito aplicável à Administração Pública, abrangendo as relações jurídicas, que nasçam e se desenvolvam sob a égide do direito administrativo, já não sob a égide do direito público em geral, como se dizia antes, caberá, naturalmente, aos tribunais administrativos a apreciação e julgamento de todos os litígios originados no âmbito da Administração Pública, globalmente considerada, com excepção dos que o legislador ordinário tenha expressamente atribuído, ou venha a atribuir, a outra jurisdição.

É isto, aliás, que dizem os artigos 3.º, 4.º, n.º 1, alínea g), e 51.º, n.º 1, alínea f), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, ao estabelecer que ‘incumbe aos tribunais administrativos e fiscais, na administração da justiça, assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos, reprimir a violação da legalidade e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados no âmbito das relações jurídicas administrativas e fiscais’, salvo os que forem excluídos por lei e os recursos e as acções pertencentes ao contencioso administrativo para que não seja competente outro tribunal.

Por outras palavras, aos tribunais administrativos está atribuída a jurisdição comum em matéria administrativa.

A eles pode-se aplicar, devidamente adaptado, o artigo 66.º do Código de Processo Civil: as causas, em matéria de Administração Pública, que não sejam atribuídas por lei a outra jurisdição são da competência dos tribunais administrativos — cf. Vital Moreira e J. J. Gomes Canotilho, na Constituição da República Portuguesa Anotada, 3.ª edição, pág. 214.

E há bastantes exemplos da aplicação desta doutrina, a começar pela cláusula geral da alínea g) do n.º 1 do artigo 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, no direito positivo português recente.

Recordam-se os mais importantes: processos eleitorais relativos à eleição do Presidente da República, da Assembleia da República,

das Assembleias Regionais e dos órgãos do poder local, de deputados ao Parlamento Europeu, actos da Comissão Nacional de Eleições ou de outros órgãos da administração eleitoral — artigos 225.º, n.º 2, alínea c), da Constituição, Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, e Lei n.º 85/89, de 7 de Setembro —, atribuídas ao Tribunal Constitucional; o julgamento, em via de recurso, dos actos administrativos aplicativos de coimas, em processo contra-ordenacional, está atribuído aos tribunais comuns — Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro; os actos de aplicação de penas disciplinares aos juizes dos tribunais judiciais estão atribuídos ao Supremo Tribunal de Justiça — Lei n.º 21/85, de 30 de Julho; a fiscalização financeira jurisdiccionalizada dos partidos políticos está atribuída ao Tribunal Constitucional — Lei n.º 72/93, de 30 de Novembro, etc. »

Registe-se, por último, que o Tribunal Constitucional já decidiu não ser inconstitucional a norma do artigo 61.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 48 953, de 5 de Abril de 1969, na redacção do Decreto-Lei n.º 693/70, de 31 de Dezembro, que atribui competência aos tribunais fiscais para a cobrança coerciva de todas as dívidas de que seja credora a Caixa Geral de Depósitos e as suas instituições anexas, mesmo que não esteja em causa uma relação administrativa ou fiscal: cf. Acórdãos n.º s 371/94 e 372/94, de 11 de Maio de 1994 (publicados no *Diário da República*, 2.ª série, n.º s 204 e 207, de 3 e 7 de Setembro de 1994, págs. 9231 e 9346, respectivamente), n.º 417/94, de 18 de Maio de 1994, n.º s 508/94 e 509/94, de 14 de Julho de 1994 (publicados no *Diário da República*, 2.ª série, n.º s 286 e 287, de 13 e 14 de Dezembro de 1994, págs. 12 517 e 12 612, respectivamente), n.º 579/94, de 26 de Outubro de 1994, e n.º s 610/94, 629/94 e 630/94, de 22 de Novembro de 1994. »

Do exposto retira-se que, a par da possibilidade de o legislador ordinário atribuir pontualmente a tribunais não administrativos o conhecimento de litígios emergentes de relações jurídicas administrativas, desde que tais “desvios” se mostrem providos de fundamento material razoável e desde que, pelo seu número ou importância, não esvaziem do seu âmbito essencial a competência dos tribunais administrativos [entendimento este que tem sido adoptado pelo Tribunal Constitucional, designadamente nos Acórdãos n.º s 746/96, 965/96, 347/97, 253/98 e 458/99], resulta da revisão constitucional de 1989 que a jurisdição administrativa passou a ser a jurisdição “comum” para o conhecimento de litígios emergentes de relações jurídicas administrativas: assim, enquanto anteriormente, nos casos em que não resultava expressamente da lei qual a jurisdição competente para decidir determinada causa, se entendia que eram competentes os “tribunais judiciais”, depois da revisão constitucional de 1989, não existindo norma legal a definir concretamente qual a jurisdição competente, há que indagar qual a natureza da relação jurídica de que emerge o litígio e, se se concluir que possui natureza administrativa, então impõe-se o reconhecimento de que competente é a jurisdição administrativa, como jurisdição “comum” para a apreciação dos litígios emergentes de relações jurídicas administrativas.

Reiterando a formulação de José Carlos Vieira De Andrade (*A Justiça Administrativa*, 8.ª edição, Coimbra, 2006, p. 114), o artigo 212.º, n.º 3, da CRP serve ainda para delimitar o sentido da parte final do n.º 1 do artigo 211.º da CRP (“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”), continuado no artigo 66.º do Código de Processo Civil (“São da competência dos tribunais judiciais as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdiccional”), que atribui aos tribunais judiciais uma competência jurisdiccional residual, de modo que uma questão de natureza administrativa passa a pertencer à ordem judicial administrativa quando não esteja expressamente atribuída a nenhuma jurisdição. É esta também a posição de Sêrvulo Correia (*Direito do Contencioso Administrativo*, 1 vol., Lisboa, 2005, p. 586), que, apesar de entender que a Constituição não impõe uma reserva tendencial (“visto que o preceito constitucional deve ser lido como indicação de uma regra geral que o legislador ordinário poderá pontuar de excepções, desde que com isso não esvazie do seu âmbito a competência dos tribunais administrativos e de que para tanto exista fundamento material razoável, ou seja, outros valores ou interesses constitucionalmente razoáveis”), sublinha que “a Constituição atribui ao juiz administrativo o papel de juiz comum ou ordinário da justiça administrativa, cabendo-lhe, sem necessidade de atribuição específica, a competência para julgar os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas”.

Tal jurisprudência surge na esteira de outros arestos deste Tribunal nos quais, ponderando especificamente o regime das expropriações, se firmou orientação paralela.

A título de exemplo, atente-se no que se deixou consignado no Acórdão n.º 965/96 (disponível em www.tribunalconstitucional.pt):

[...]

O regime da expropriação de bens imóveis dos cidadãos por motivos de utilidade pública, com a supressão pura e simples do direito de propriedade dos particulares (se não for possível a aquisição amigável

desse bens), consagrado no Código das Expropriações, prevê uma primeira fase puramente administrativa, regulada no Título II do referido Código. Tal fase compreende a declaração de utilidade pública, prevista no artigo 11.º, que implica um processo, regulado nos artigos 12.º, 13.º (no caso de urgência na expropriação) e 14.º, e culmina com a posse administrativa, consagrada nos artigos 17.º a 21.º

Nesta fase processual pode, na verdade, falar-se em relação jurídico-administrativa, por intervir o Estado Administração, numa típica acção de lesão da esfera jurídica dos particulares, com vista à prossecução de um interesse público.

[...] Porém, quando esta fase termina e, esgotada a possibilidade de acordo com o expropriado, se dá início à fase da expropriação litigiosa, parte da doutrina entende haver uma alteração do enquadramento jurídico da situação.

Na verdade, a fase de expropriação litigiosa compreende, como momento fundamental, a arbitragem (artigos 37.º e 42.º e ss. do Código das Expropriações). Finda a arbitragem, o processo é remetido ao tribunal competente, para ser adjudicada ao expropriante a propriedade e a posse e, simultaneamente, ordenada a notificação da decisão arbitral, quer ao expropriante, quer aos diversos interessados (n.º 4 do artigo 50.º do citado Código). Dessa arbitragem cabe recurso, previsto e regulado nos artigos 51.º e 56.º e ss. do mesmo diploma, para o tribunal da comarca da situação dos bens a expropriar ou da sua maior extensão.

Segundo parte da doutrina, estar-se-á, então, na presença de uma relação jurídica suscitada por um conflito entre os interesses dos sujeitos envolvidos na fixação do valor global da indemnização. A composição desse conflito (entendido como um verdadeiro conflito de interesses) deverá ser, nessa perspectiva, da competência dos tribunais judiciais, na medida em que estará em causa a determinação do montante da “justa indemnização” pelo sacrifício do direito de propriedade do particular e é vedada à jurisdição administrativa a competência para dirimir litígios relativos a direitos reais de natureza privada [artigo 4.º, n.º 1, alínea f), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril].

Para quem assim pense, já não estará em causa, neste momento, em primeira linha, o interesse colectivo prosseguido pelo Estado com a expropriação. O Estado não surgirá, na determinação do montante indemnizatório, munido de poderes de autoridade. Tratar-se-á agora da conversão do direito de propriedade, extinto em consequência da expropriação, num valor pecuniário, que conferirá ao litígio emergente um cariz eminentemente privado (cf. Alves Correia, *As Garantias do Particular na Expropriação por Utilidade Pública*, 1982, pp. 154/155).

[...] Mesmo que assim se não entenda, segundo uma outra linha argumentativa sempre se admitirá a competência dos tribunais comuns por ter sido esta a nossa tradição jurídica, desde a entrada em vigor da primeira lei sobre o processo expropriativo (a lei de 23 de Julho de 1850), intervindo sempre o juiz comum para decidir a matéria da indemnização (cf. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 746/96, de 29 de Maio de 1996, inédito, e na doutrina, Alves Correia, *ob. cit.*, *passim*, a propósito dos aspectos históricos do conceito de expropriação; e António Pais de Sousa e Manuel Fernandes da Silva, *Da Justa Indemnização nas Expropriações de Utilidade Pública*, 1980, dando notícia, a p. 27 e ss., da legislação portuguesa e das características da sua evolução, e considerando aquela lei de 1850 “... a trave-mestra e ponto obrigatório de referência de todo o direito legislado posteriormente sobre expropriação”).

[...] Em suma: a consideração de que a relação jurídica em análise não possuirá natureza administrativa permitiria concluir, desde logo, que as normas em crise não violariam o disposto no artigo 214.º, n.º 3, da Constituição.

Mas, também, se se perfilhar um outro entendimento, a inserção, na 2.ª Revisão Constitucional, da actual redacção do n.º 3 do artigo 214.º não exclui, em absoluto, a possibilidade de manter nos tribunais judiciais a competência para julgar questões de direito administrativo.

Uma parte da doutrina sustenta mesmo que o n.º 3 do artigo 214.º da Constituição apenas visou a criação de “tribunais comuns” em matéria administrativa e não a criação de uma reserva material absoluta dos tribunais administrativos.

Assim, segundo Vieira de Andrade, da “definição do âmbito-regra (que corresponde à justiça administra em sentido material) deriva para o legislador ordinário tão somente a obrigação de respeitar o núcleo essencial da organização material das jurisdições — por exemplo, seria inconstitucional a opção do legislador ordinário pelo sistema italiano, remetendo para os tribunais judiciais o julgamento de todas as questões relativas a direitos subjectivos dos particulares”. Porém, acrescenta o autor, “não fica proibida a atribuição pontual a outros tribunais do julgamento (por outros processos) de questões substancialmente administrativas, sendo certo que essas ‘remissões’ orgânico-processuais (muitas delas tradicionais) podem ter justificações diversas, devendo por isso, incluir-se na margem de escolha política e, portanto, de liberdade constitutiva própria do poder legislativo.” (cf. *Direito Administrativo e Fiscal*, 1995, p. 11).

Por fim, mesmo que não se rejeite que o artigo 214.º, n.º 3, da Constituição atribui aos tribunais administrativos uma reserva material absoluta de jurisdição, ainda se terá de admitir que, em casos excepcionais, ditados por razões constitucionalmente relevantes, é possível atribuir a tribunais judiciais a competência para o julgamento de questões de direito administrativo (cf., neste sentido, os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 607/95, *Diário da República*, 2.ª série, de 15 de Março de 1996, e 746/96, citado). Assim, da alegada natureza administrativa do presente litígio, não resultaria, necessariamente, a inconstitucionalidade das normas em crise”.

Explicitados os contornos conformadores do parâmetro constitucional aqui pertinente — consagrado, na redacção em vigor, na norma do artigo 212.º, n.º 3, da Constituição —, importará apurar se o controvertido regime legal se afigura compatível com as exigências constitucionais.

Vejamos, então.

6 — Decorre das considerações *supra* tecidas que a aferição da natureza do litígio *sub judice* não se assume como condição suficiente ou determinante de um juízo de censura constitucional meramente suportado pela conclusão de que a relação em causa assume natureza administrativa.

É certo, porém, que a determinação da natureza do litígio como suporte da intervenção de uma ordem jurisdicional não será uma questão jurídico-constitucionalmente inócua, posto que será a partir dessa caracterização que se deverá considerar o problema da bondade constitucional da norma em causa, tendo em conta, nesse domínio, a validade da justificação endógena ao regime legal.

No caso *sub judicio*, está em causa a competência dos tribunais para declararem a caducidade de uma “declaração de utilidade pública”. Esta declaração constitui, como se sabe, o “acto constitutivo da expropriação” (Alves Correia, *As garantias do particular na expropriação por utilidade pública*, Coimbra, 1982, p. 114), corporizando-se, *qua tale*, como uma manifestação de autoridade dos poderes públicos regida pelo direito administrativo, o que assume um significado particular no que concerne à coloração jurídica do instituto da “caducidade” uma vez que este, não se conformando como um conceito exclusivo de um determinado ramo do direito, acaba por ser qualitativamente recortado, pela natureza dos efeitos que projecta, em função do âmbito dogmático material no qual emerge por via legislativa.

Por esse motivo, estando circunstancialmente em causa a caducidade de um acto administrativo, a importar a extinção da posição jurídica por ele constituída, apresenta-se como mais congruente a tese de reconduzir tal problemática ao domínio do direito administrativo.

Contudo, não pode olvidar-se que a verificação da caducidade da declaração de utilidade pública também acaba por assumir relevo no que concerne à possibilidade da intervenção judicial dos tribunais comuns no âmbito do controlo que estes exercem sobre o processo expropriativo, designadamente quanto aos prazos a que aquele se encontra sujeito.

O que vale por dizer que o problema posto nos autos não pode ser compreendido de forma isolada e, como tal, ser destacado dos termos em que aparece autorizada a intervenção dos tribunais comuns. Como se passa a considerar.

A norma em crise surge na sequência da disposição constante do artigo 13.º, n.º 3, do Código das Expropriações, no qual se estabelece que “[...] a declaração de utilidade pública caduca se não for promovida a constituição da arbitragem no prazo de um ano ou se o processo de expropriação não for remetido ao tribunal competente no prazo de 18 meses, em ambos os casos a contar da data da publicação da declaração de utilidade pública”.

Como é consabido, a caducidade opera *ex legis*, determinando a extinção de um direito pelo simples decurso de um prazo, no fim do qual fica “inalteravelmente definida a situação jurídica das partes” (Manuel de Andrade, *Teoria Geral da Relação Jurídica*, 3.ª reimpressão, Coimbra 1972, II, p. 464), sendo que a verificação do pressuposto de facto gerador da caducidade faz, por si só, despoletar o efeito extintivo estatuído por lei, razão pela qual se conclui que a intervenção judicial nessa matéria assume uma veste meramente declarativa desse efeito jurídico, não estando, pois, em causa a emissão de qualquer juízo valorador da legalidade do acto administrativo que aquela declaração consubstancia.

Como se disse na decisão recorrida, “o pronunciamento dos Tribunais comuns à luz da previsão do n.º 4 do artigo 13.º do Código das Expropriações é o de apenas verificar se a entidade expropriante promoveu, ou não, a constituição de arbitragem no prazo de 1 ano ou, não tendo o processo sido remetido ao Tribunal competente se a promoveu no prazo de 18 meses — n.º 3 do artigo 13.º do Código das Expropriações”.

Não sendo questionável a intervenção dos tribunais comuns no desenrolar do processo expropriativo e a sua competência para outorgar o acto formal de transferência da propriedade dos bens expropriados, bem como para determinar o *quantum* da justa indemnização, construída normativamente essencialmente com referência a critérios de direito privado e de economia de mercado (cf. artigo s 23.º e segs. do Código das Expropriações — Lei n.º 168/99, de 18-09), compreender-se-á que a

sua intervenção possa demandar uma actividade direccionada a sindicatizar a regularidade formal dos actos do procedimento expropriativo (Alves Correia, *As garantias do particular na expropriação por utilidade pública*, Coimbra, 1982, pp. 114-5), *principaliter* quanto àqueles que são pressupostos inarredáveis da decisão judicial.

Ora, é nesta dimensão que se aceita que os tribunais comuns possam, sem preterição dos princípios constitucionais, declarar a caducidade da declaração de utilidade pública, apurando se a constituição da arbitragem ou a remessa do processo ao tribunal ocorreram nos prazos legalmente estabelecidos, dado que, nesse caso, acaba por estar em causa a mera verificação de um requisito formal que se tem por necessário para o prosseguimento dos autos nos tribunais comuns e para a decisão que deles é esperada: a adjudicação ao expropriante do direito expropriado e a atribuição da justa indemnização.

Ou seja, se esta intervenção dos tribunais comuns no âmbito de um processo de expropriação surge como materialmente justificada, igual juízo poderá fazer-se quando estão em causa questões, como a presente, que se assumem como pressupostos dessa mesma intervenção, e isto porque a referida declaração de caducidade acaba por consubstanciar ou traduzir-se na extinção do direito de acção a exercer junto desses tribunais.

Por esse motivo, pode concluir-se que os referidos parâmetros constitucionais não impedem que o legislador ordinário opte pela intervenção dos tribunais comuns quanto à declaração de caducidade da declaração de utilidade pública.

C — Decisão

7 — Destarte, atento o exposto, o Tribunal Constitucional decide julgar improcedente o presente recurso.

Custas pela recorrente, com taxa de justiça que se fixa em 25 (vinte) UCs.

Lisboa, 29 de Maio de 2008. — *Benjamim Rodrigues — Joaquim de Sousa Ribeiro — Mário José de Araújo Torres — Rui Manuel Moura Ramos*

(¹) Sr. Prof. Manuel A. Domingues de Andrade, *Noções Elementares de Processo Civil*, 1979, págs. 88, 89, 94 e 95.

(²) Com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de Fevereiro.

(³) Relatado pelo Exmo. Juiz Desembargador Amaral Ferreira; datado de 1 de Janeiro de 2006, proferido no âmbito do processo n.º 0632578 e publicado no endereço electrónico www.dgsi.pt.

(⁴) Ac. RL, datado de 9 de Março de 2004, processo n.º 6086/2002-7, publicado in www.dgsi.pt.

Acórdão n.º 303/2008

Processo n.º 1072/07

Acordam na 2.ª Secção do Tribunal Constitucional:

A — Relatório

1 — O representante do Ministério Público junto do Tribunal Judicial de Coruche recorre para o Tribunal Constitucional, ao abrigo do disposto no artigo 70.º, n.º 1, alínea *a*), da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, na sua actual redacção, da sentença proferida por aquela instância, na qual se recusou, com fundamento em inconstitucionalidade, a aplicação da norma constante do artigo 3.º, n.º 3, do Código do Registo Predial, na redacção decorrente do Decreto-Lei n.º 67/96, de 31 de Maio.

2 — A decisão recorrida tem o seguinte teor:

«[...]

A fls. 85 dos presentes autos, foi proferido despacho cuja parte decisória passamos a transcrever: 'pelo exposto, ao abrigo das disposições conjugadas dos artigos 2.º, n.º 1, alínea *a*), e 3.º, n.º 1, alínea *a*), e n.º 2, ambos do Cód. do Reg. Predial, e 508.º, n.º 1, alínea *b*), e n.º 2, do Cód. de Proc. Civil, convidado os autores para, no prazo de 15 dias, procederem à junção aos autos do comprovativo do registo da presente acção, sob expressa cominação de, não o fazendo, ser determinada a suspensão da instância, nos termos do disposto no artigo 276.º, n.º 1, alínea *d*), do Cód. de Proc. Civil'.

Notificados de tal despacho, os autores promoveram junto da Conservatória do Registo Predial de Coruche o registo da acção. Acontece, porém, que o registo da acção foi recusado pela Ex.^{ma} Senhora Conservadora do Registo Predial de Coruche, com fundamento na sua não sujeição a registo (cf. cópia do despacho por si proferido, que se encontra inserta a fl. 92 dos autos).

Sobre esta matéria, o artigo 3.º, n.º 3, do Cód. do Registo Predial estabelece que 'sem prejuízo da impugnação do despacho do con-

servador, se o registo for recusado com fundamento em que a acção a ele não está sujeita, a recusa faz cessar a suspensão da instância a que se refere o número anterior'.

Face à letra da lei, aparentemente nada mais restaria ao juiz do que proceder à tramitação subsequente da acção, determinando a cessação da suspensão da instância (caso, naturalmente, já a tivesse declarado). No entanto, nos presentes autos recusar-se-á a aplicação daquela norma legal, pois entendemos que a mesma é inconstitucional.

Vejamos porquê:

Conforme dispõe o artigo 205.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP), 'as decisões dos tribunais são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades'.

Ao convidar o autor a promover o registo da acção, o juiz (entendido em sentido amplo) não está naturalmente a dar uma ordem ao conservador do registo predial (até porque não detém qualquer poder hierárquico sobre o mesmo). Contudo, tal convite feito ao autor significa que o juiz entende — e afirma — que determinada acção está sujeita a registo.

Ao recusar o registo da acção com o fundamento de que mesma não está sujeita a registo, o conservador do registo predial desautoriza o tribunal, pondo em causa a sua decisão. Por seu turno, o artigo 3.º, n.º 3, do Cód. do Reg. Predial, ao dispor que tal despacho do conservador faz cessar a suspensão da instância, mais não faz do que estabelecer que a decisão do conservador do registo predial prevalece sobre a decisão do juiz.

Ora, a ser assim, tal norma padece de inconstitucionalidade, pois viola directamente o comando constitucional insito no artigo 205.º, n.º 2, da CRP.

Pelo exposto, decido:

a) Recusar a aplicação da norma constante do artigo 3.º, n.º 3, do Cód. do Registo Predial, com fundamento na sua inconstitucionalidade;

b) Determinar a suspensão da instância (o que ainda não tinha determinado anteriormente), já que os autores, naturalmente não por culpa sua, não juntaram aos autos o comprovativo do registo da acção.»

3 — Após admissão do recurso, o representante do Ministério Público junto deste Tribunal, em sede de alegações, pugnou pela sua procedência, sintetizando a sua argumentação nas seguintes proposições conclusivas:

«[...]

1.º

A norma constante do artigo 3.º, n.º 3, do Código de Registo Predial, ao prescrever que a recusa do registo predial — diligenciado pela parte, na sequência de convite formulado liminarmente pelo juiz, pressupondo o entendimento de que a acção estaria sujeita à publicidade registral por incidir sobre factos com eficácia real — faz cessar a suspensão da instância, sem que incida sobre o requerente o ónus de esgotamento de todos os meios impugnatórios possíveis, face a tal recusa de registo pelo conservador, não viola o princípio constitucional da prevalência das decisões judiciais sobre as administrativas.

2.º

Na verdade, ao pronunciar-se liminarmente sobre a sujeição da causa à publicidade emergente do registo predial, o juiz não está a determinar ou ordenar a feitura de um acto de registo, no exercício da sua função jurisdicional, mas tão-somente a convidar a parte a diligenciar por tal registo junto do órgão competente.

3.º

Pelo que — se o conservador, a quem está cometida primacialmente a função de zelar pela legalidade em matéria de registo, considerar que o mesmo não tem cabimento — não se verifica uma situação de colisão ou conflito entre uma decisão judicial e administrativa, a solucionar pela necessária prevalência da primeira.

4.º

Termos em que deverá proceder o presente recurso.»

B — Fundamentação

4 — Como resulta da definição do objecto do recurso, a questão decidida traduz-se em saber se a norma do artigo 3.º, n.º 3, do Código do Registo Predial padece de inconstitucionalidade por violação do artigo 205.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa.