

Entidade visada: Presidente do Instituto das Estradas de Portugal

Rec. n.º 72/ A/00

Proc.: R-2853/00

Data: 27-12-2000

Área: A 6

Assunto: DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS. EXPROPRIAÇÕES. OCUPAÇÃO DE TERRENOS PRIVADOS. CONSTRUÇÃO DE ESTRADA. INDEMNIZAÇÃO.

Sequência: Acatada

1. O teor da reclamação que me foi dirigida a propósito da ocupação, pela então Junta Autónoma das Estradas (JAE) e para construção do IP3 (lanço Régua- Reconcos), de duas parcelas adicionais à parcela n.º ..., esta objecto de expropriação, de que é proprietário o Senhor ..., foi já objecto de troca de correspondência entre esta Provedoria de Justiça, o Instituto das Estradas de Portugal (IEP) e o Instituto para a Construção Rodoviária (ICOR), para além de contactos telefónicos e de contactos pessoais entre os meus colaboradores e os destes Institutos. A verdade, porém, é que não obstante a insistência com que determinadas questões foram colocadas para clarificação da situação exposta pelo reclamante, não foi possível obter, da parte do IEP, uma clarificação dos factos alegados no âmbito da queixa apresentada. Embora o defeito possa estar em eventual falta de clareza dos nossos ofícios de 07 de Julho de 2000 e de 07 de Setembro de 2000, o certo é que não se obteve uma resposta cabal e frontal ao que aí era indagado.

Designadamente, de forma a fundamentar o que acabo de afirmar, não explicitou nunca esse Instituto o contexto que conduziu, quanto às mencionadas parcelas adicionais, à assinatura de um acordo, nos termos neste definidos, entre a extinta JAE e o expropriado (cuja cópia foi facultada a V.ªs Ex.ªs), nem se o funcionário que o celebrou tinha poderes para o efeito, se o fez ao abrigo de orientação superior ou por sua iniciativa, se o mesmo funcionário vinculava, à data, a Direcção de Estradas de Viseu e se esta tinha poderes para celebrar, em nome da JAE, aquele mesmo acordo. O IEP limita-se, assim, a fazer letra morta dos termos de um documento (relativamente ao qual podem até ser tecidas as mais variadas considerações quanto à forma e ao conteúdo), assinado por um dos seus funcionários, sem tirar quaisquer conclusões sobre que responsabilidade cabe a quem, para além das consequências que inevitavelmente decorrem da aposição, num documento, de uma assinatura em nome da JAE, seja ela legítima ou ilegítima, em termos de criação de expectativas no particular, determinantes, eventualmente, de autorizações concedidas à entidade pública em causa.

Ao IEP poderá até assistir um leque de razões atendível no âmbito da situação em análise. O certo é que não o apresentou, baseando-se esta minha recomendação apenas naquilo que foi possível extrair da instrução do presente processo, lamentando-se não ter sido possível obter um esclarecimento inequívoco quanto aos contornos que enquadraram o caso concreto aqui em foco, assim eliminando alguma ambiguidade por ora inevitável.

2. Importa agora atentar nos seguintes factos alegados e documentados pelo reclamante, que não foram contrariados pelo Instituto. Assim, e com data de 13 de Julho de 1997, foi assinado, pelo expropriado, o Sr. X, e por um representante da JAE, o Sr. Eng.º JM, um acordo denominado de expropriação amigável, nos termos definidos por seu turno num documento a ele anexo, que continha ao fim e ao cabo as cláusulas respeitantes a esse mesmo acordo. O acordo reportava-se à "expropriação amigável de duas parcelas suplementares por causa do novo arranjo dado aos acessos do IP3 à E.N. n.º 226 e desta a terrenos situados a sul e a nascente da parcela n.º ...", sendo que a expropriação da parcela principal (n.º ...) se encontrava já então na fase litigiosa, a aguardar sentença do Tribunal Judicial da Comarca de Lamego.

Do referido acordo constavam, entre outras, duas condições impostas pelo expropriado para a assinatura do mesmo, aceites pelo representante da JAE como fazendo parte integrante do contrato, e portanto como cláusulas deste, que passam a transcrever-se para melhor elucidação:

"1ª - O valor do metro quadrado do terreno abrangido pelas duas parcelas em causa será calculado de acordo com o valor mais alto que vier a ser fixado para o terreno confinante com a E.N. n.º 226, até à profundidade de 30 metros, abrangido pela referida parcela n.º ..., no processo de expropriação litigiosa que pende actualmente na 2.ª Secção do Tribunal Judicial de Lamego, com o n.º 233/96, declarando a JAE que pagará ao signatário o respectivo preço no prazo máximo de 60 dias a contar da data em que for notificada da sentença a proferir no processo em causa, e que renuncia desde já ao direito de aproveitar, nesta parte, o efeito de um eventual recurso que dela venha a interpor para o Tribunal da Relação do Porto".

(...)

6.ª Sem prejuízo do que vai acima referido em 1, a JAE obriga- se a pagar ao signatário, por conta do preço da expropriação relativa a estas duas parcelas, a importância de 3 473 000\$00, no prazo máximo de sessenta dias a contar da data da assinatura do acordo (...)" (sublinhado nosso).

A sustentar a concordância da JAE com a proposta adiantada pelo expropriado, aparece um fax (datado de 12 de Junho de 1997, gerando o mesmo a dúvida sobre se o acordo foi efectivamente assinado em 13 de Julho ou antes em 13 de Junho), dirigido ao representante do expropriado e assinado pelo mesmo funcionário da Junta, em papel timbrado desta, onde se pode ler, relativamente ao assunto aqui em foco, que "em resposta ao fax de V. Ex.ª informo que se concorda com a minuta enviada".

3. Confrontado com os factos e documentos acima descritos (foi enviada cópia do acordo a V.ªs Ex.ªs), vem o IEP, em resposta datada de 23 de Agosto de 2000, explicitar (e transcreve- se parte da resposta) que "no decorrer dos trabalhos da empreitada, tornou- se necessário ocupar mais terreno, do mesmo prédio (Quinta da Calvilhe) de que foi destacada a parcela n.º ..., com acordo estabelecido com o proprietário, em 13 de Julho de 1997, comprometendo- se a ex- JAE, através da Direcção de Estradas de Viseu, a pagar a importância de Esc.: 3 473 000\$00, por conta da indemnização final a definir". E acrescenta V.ª Ex.ª no mesmo ofício: "O valor final dessa indemnização será estabelecido com base no preço unitário do terreno que viesse a ser fixado na decisão final do processo da parcela n.º X (...). Conforme decisão final, proferida há dias (reporta- se V.ª Ex.ª à decisão do Tribunal da Relação do Porto), é sabido, agora, que esse valor unitário seria cerca de 1.000\$00/m²" (sublinhado nosso).

Quanto ao segundo ponto da questão, refere, na mesma missiva, esse Instituto: "Para a quantia parcial, de Esc.: 3 473 000\$00, chegou a ser emitido o respectivo cheque (...), com data de 98.02.18, mas os expropriados acabaram por recusar receber essa importância enquanto não fosse definido o valor final". O IEP enviou a esta Provedoria de Justiça o documento da JAE que titulava a entrega do mencionado cheque, onde se pode ler que "esta indemnização (a referente aos três milhões quatrocentos e setenta e três mil escudos) é a única devida, e representa a verba global por todos os prejuízos causados ao referido(s) proprietário(s), ficando a entidade expropriante desobrigada de qualquer outra". Ou seja, o referido documento era afinal um documento de quitação total e não de quitação parcial, como seria suposto, facto que decerto terá motivado a recusa, ao que parece justificada, do expropriado em assinar o documento e receber o cheque.

Não alcançando o preciso teor desta resposta, insistiu este Órgão do Estado por novos esclarecimentos, solicitados em 07 de Setembro passado, designadamente sobre a compatibilização da posição do Instituto expressa naquele ofício com o teor do acordo quanto ao valor base por m² a pagar pelas parcelas adicionais, e sobre as razões que terão levado à apresentação, ao expropriado, de um documento de quitação total, nos termos acima mencionados. A segunda resposta, desta feita do ICOR pareceu- me, salvo o devido respeito, algo contraditória em si mesma, bem como com a anterior resposta, de algum modo confirmando algum descentramento face ao que estava e está a ser efectivamente discutido no âmbito da instrução do presente processo.

São elucidativos os termos dessa resposta, que por esta razão se transcrevem a seguir. Refere assim o ICOR que "da análise do processo, verifica- se que a Direcção de Estradas de Viseu terá esboçado uma intenção de acordo com estes proprietários, para ocupação das áreas adicionais de terreno, com base no valor que a sentença do Tribunal de Lamego viesse a fixar. (...) Porém, não se conhece essa formalização de acordo, o que a acontecer teria de ser, necessariamente, superiormente aprovado e homologado, não assistindo competência à Direcção de Estradas de Viseu para esse efeito. (...) E, de facto, tudo indica que não havia acordo efectivo, já que os expropriados acabaram em 1998 por recusar receber a importância de Esc.: 3 473 000\$00.

correspondente a parte da indemnização a fixar, como adiantamento" (sublinhado nosso).

4. V. Ex.^a fará o favor de confrontar as duas respostas do IEP e do ICOR. Na primeira, é dito que a extinta JAE se comprometeu, através da Direcção de Estradas de Viseu, a pagar a importância de Esc.: 3 473 000\$00, por conta da indemnização final. Na segunda missiva, já a Direcção de Estradas de Viseu não tem competência para assinar os termos do acordo com o proprietário. No primeiro officio reconhece-se a existência de um acordo, se bem que só para efeitos do pagamento do montante a título de adiantamento, no segundo já não se conhece qualquer formalização de acordo.

Por outro lado, nos dois officios é pura e simplesmente esquecida a condição 1.^a imposta pelo expropriado e que faz parte integrante do acordo - respeitante à circunstância de o valor por m² a considerar ser o que resultaria da sentença do tribunal de 1.^a instância, renunciando a JAE à possibilidade de, nesta parte, aproveitar os efeitos de um eventual recurso para a Relação - à qual o Instituto nunca se refere, como que pretendendo que a mesma passe despercebida, insistindo no pagamento da indemnização devida com base no valor por m² do terreno que viesse a resultar da sentença do processo de expropriação transitada em julgado. Em ambos os officios adianta esse Instituto que o proprietário recusou receber o cheque com o valor correspondente ao adiantamento, no primeiro aventando que o fez porque estaria à espera da definição do valor final do terreno, no segundo retirando do facto a conclusão sobre a inexistência de um acordo. Nunca esse Organismo respondeu à circunstância de o documento em causa ser um documento de quitação total, razão, esta sim, que parece estar na base de tal recusa.

Em nenhum dos officios é adiantada uma explicação para a aposição, no acordo, da assinatura de um funcionário da JAE, designadamente sobre a questão de o mesmo ter ou não poderes para o fazer, se tinha ou não recebido orientações superiores para o efeito, se e quando a então JAE teve conhecimento do referido acordo, o que fez a Junta ou agora o IEP para resolver a situação, se chamou o funcionário à responsabilidade, se chamou o Senhor Director das Estradas de Viseu à responsabilidade, ou se esclareceu o expropriado dos contornos desta questão, respondendo de forma cabal às solicitações deste.

V. Ex.^a convirá que as explicações dadas pelo IEP e pelo ICOR são manifestamente insuficientes, para não dizer deficientes, de forma a sustentarem uma defesa minimamente sólida quanto aos factos adiantados pelo reclamante. Conforme foi já dito, é possível que esse Organismo possa contrariar os factos constantes da queixa. A verdade é que não o conseguiu fazer no âmbito da instrução do presente processo, desenvolvendo uma postura inconclusiva, pouco clara e mesmo contraditória quanto aos respectivos termos.

5. As duas referidas parcelas adicionais à parcela n.º ... foram ocupadas pela extinta JAE, não tendo sido desencadeados os mecanismos legais para a aquisição ou expropriação dos terrenos. É certo que, conforme adianta aliás o ICOR, as parcelas foram ocupadas mediante autorização para o efeito concedida pelo proprietário das mesmas. Não adiantam V.^{as} Ex.^{as}, no entanto, o que terá levado o proprietário a permitir a realização das obras, razão esta que se reconduzirá decerto ao facto de ter obtido da JAE o acordo objecto da presente análise. Acordo esse que a JAE (agora o IEP) não cumpriu até ao momento e para cujo incumprimento não deu, também até à data, tanto ao reclamante como a este Órgão do Estado, qualquer explicação fundamentada.

Tal postura não é de forma alguma compatível com a actuação de um Organismo do Estado que se pretende transparente e baseada no princípio da boa fé. Com o devido respeito, transparência e boa fé não parecem caracterizar em concreto esta actuação da JAE e desse Instituto no desenrolar do processo relativo à ocupação das mencionadas parcelas. A imagem que fica do confronto dos dados acima enunciados, que não foram contraditados por V.^{as} Ex.^{as}, é infelizmente a imagem de um organismo público que utiliza, em si mesmo ou através de um seu funcionário, um expediente para entrar nos terrenos dos particulares, designadamente obtendo a autorização dos mesmos para a ocupação dos imóveis através da celebração de acordos, terminando-se por alegar esse organismo a ausência de competência do seu representante que os assinou, ou a intenção já planeada de não cumprimento futuro dos respectivos termos. A imagem que fica é a de uma JAE que se faz representar nas negociações com os particulares por quem alegadamente não tem poderes para tal, gerando uma desconfiança necessariamente prejudicial ao andamento e sucesso das negociações no âmbito dos processos de expropriações. A imagem que fica, reflectida no actual IEP, é a da descredibilização de um Organismo do Estado que tem afinal o seu cargo o maior número de expropriações levadas a cabo no país.

Organismo do Estado que tem a maior a seu cargo o maior numero de expropriações levado a cabo no pais.

O princípio da boa-fé, consagrado no art.º 266.º, n.º 2, da Constituição, bem como no art.º 6.º do Código de Procedimento Administrativo, como subprincípio no princípio da justiça, impõe a tutela da confiança legítima dos cidadãos. Neste caso, todos os critérios doutrinariamente estudados apontam para a necessidade de respeito da posição jurídica do particular que confiou na Administração, existindo uma situação de confiança criada no particular, imputável à administração ou seu agente (e, noto, admitindo por hipótese a tese defendida do ICOR, àquela também pela omissão dos mais naturais deveres de indagação e controlo dos procedimentos levados a cabo na Direcção de Estradas de Viseu), que provocou um investimento de confiança do particular, ao renunciar a qualquer outro meio de defesa dos seus direitos, permitindo desde logo a construção da via rodoviária pretendida.

Quanto à justificação dessa confiança, como decidiu o Supremo Tribunal Administrativo (acórdão de 4 de Maio de 1995, rec.º 24150, 1.ª subsecção), "a violação do princípio da confiança supõe que um destinatário normal, medianamente avisado e cuidadoso, face a determinada conduta da Administração, possa razoavelmente concluir que esta se autovinculou a proferir determinada decisão", aliás no seguimento dos ensinamentos de MENEZES CORDEIRO ("Da Boa Fé no Direito Civil", pgs. 1234 e 758). Adianta ainda este autor que "basta que o confiante ignore a instabilidade do factum proprium sem ter desacatado os deveres de indagação que ao caso caibam" (op. cit., pg. 759). Sendo improvável que um destinatário médio duvidasse da assunção de responsabilidades por parte de quem lhe aparecia como mandatário da administração para negociar a transferência de propriedade das parcelas em causa, não se vê como defender a imprescindibilidade de mais indagações por parte daquele.

Mais além da sanção à contradição de atitudes, em foco na figura do venire contra factum proprium, julgo defensável encarar a questão à luz da dualidade valorativa própria do tu quoque. De facto, vem a entidade pública, que beneficiou manifestamente da actuação, a seu ver ilícita, do seu funcionário, arguir essa ilicitude como fonte excludente das responsabilidades que lhe adviriam do cumprimento dessa fonte da sua vantagem. Mais uma vez citando MENEZES CORDEIRO, "fere as sensibilidades primárias, ética e jurídica, que uma pessoa possa desrespeitar um comando e, depois, vir exigir a outrem o seu acatamento" (op. cit., pg. 837), de alguma forma sucedendo na presente situação o mesmo, querendo a administração aproveitar de um acordo o que lhe é favorável e enjeitar responsabilidades no demais.

6. Face a tudo o que acima resulta exposto, não posso deixar de RECOMENDAR a V.ª Ex.ª, ao abrigo do disposto no art.º 20.º, n.º 1, alínea a), da lei n.º 9/91, de 09 de Abril:

a) Que o Instituto das Estradas de Portugal honre, junto do proprietário das parcelas adicionais à parcela n.º ..., expropriada para construção do IP3 (lanço Régua- Reconcós), os termos do compromisso assumido pela então Junta Autónoma das Estradas, através da Direcção de Estradas de Viseu e concretamente de um representante seu, traduzidos no acordo denominado de expropriação amigável, datado de 13 de Julho de 1997 e acima identificado, designadamente o preceituado na condição 1.ª do conjunto de propostas do proprietário que faz parte integrante do mesmo, procedendo ao pagamento da indemnização devida, com base no valor por m2 do terreno resultante da sentença proferida pelo Tribunal Judicial da Comarca de Lamego no âmbito do processo de expropriação litigiosa relativo à parcela n.º ..., e nos termos referidos no acordo.

b) Que sejam pagos, por esse Instituto, e sobre o montante referido, juros de mora que sejam legalmente devidos, desde os sessenta dias após a notificação da Junta Autónoma das Estradas da mencionada sentença, até ao integral pagamento da quantia indemnizatória devida.

7. Fico confiante, Senhor Presidente do Instituto das Estradas de Portugal, que V. Ex.ª ponderará a necessidade, a todos os títulos, de uma credibilização, junto dos cidadãos - e nomeadamente do reclamante neste processo -, da postura e actuação dos organismos da nossa Administração, de modo a que não sobre dúvidas de que os valores legais e éticos se sobrepõem aos valores materiais porventura envolvidos no conflito em causa. Assim, e na expectativa de que a presente Recomendação logrará acolhimento favorável, dei instruções à minha assessora, Dr.ª..., no sentido de ficar disponível para melhor esclarecer, se necessário, e com quem V. Ex.ª entender designar, os pontos de vista expostos na Recomendação que lhe envio. Tal contacto, se V. Ex.ª julgar pertinente esta sugestão, possibilitará eventualmente que o Instituto das Estradas de

Portugal se aperceba melhor das razões que são sustentadas na Recomendação, ou as contradiga fundadamente, esclarecendo por seu turno a Provedoria de Justiça acerca da posição do Instituto a que V. Ex.^a preside.

Esta diligência de contacto informal e expedito não preclude, naturalmente, uma resposta final de V. Ex.^a perante o recomendado, que solicito me seja comunicada tão breve quanto possível.

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

H. NASCIMENTO RODRIGUES