SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO | ADMINISTRATIVO

Acórdão

Processo	Data do documento	Relator
0129/08.7BEPRT 0622/17	20 de fevereiro de 2020	Carlos Carvalho

DESCRITORES

Responsabilidade civil extracontratual > Facto ilícito > Ilicitude > Boa-fé > Expropriação

SUMÁRIO

Mostrando-se posta em causa a confiança e a boa-fé que eram exigidas na condução do procedimento e no relacionamento estabelecido entre expropriante e expropriados, em infração, nomeadamente do disposto nos arts. 266.º da CRP e 06.º-A, n.º 1, do CPA/91, tal infração, por ilícita, é suscetível de fundar a responsabilidade civil extracontratual da Administração.

TEXTO INTEGRAL

Acordam em conferência na Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

RELATÓRIO

1. A..... e B....., devidamente identificados nos autos, instauram no Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto [doravante TAF/P] a presente ação administrativa comum, sob forma ordinária, contra a então «EP - ESTRADAS DE PORTUGAL, EPE» atual «INFRAESTRUTURAS DE PORTUGAL, SA» [doravante «IP ... SA»] [cfr. art. 02.º do DL n.º 91/2015], e na qual figura como interveniente principal «LUSOSCUT - AUTO-ESTRADAS DA COSTA DE PRATA, SA» atual «ASCENDI COSTA DA PRATA - AUTO-ESTRADAS DA COSTA DA PRATA, SA» [doravante «ASCENDI ... SA»], todas igualmente identificadas nos autos, para efetivação de responsabilidade civil extracontratual, peticionando, pela motivação inserta na petição inicial [fls. 03/07 dos autos - paginação suporte físico tal como as referências posteriores a paginação salvo expressa indicação em contrário], a condenação dos RR. no pagamento aos AA. de uma «indemnização nunca inferior a € 300.000,00» sem que hajam sido peticionados quaisquer juros.

2. O TAF/P, por sentença de 04.11.2013 [cfr. fls. 912/928], julgou a ação totalmente improcedente e, em consequência, absolveu o R. do pedido.

3. Os AA. interpuseram recurso para o Tribunal Central Administrativo Norte [doravante TCA/N] que, por

acórdão de 27.01.2017, negou provimento ao recurso e manteve a decisão do TAF/P [cfr. fls. 1121/1151].

4. Invocando o disposto no art. 150.º, n.º 1, do CPTA [na redação anterior à introduzida pelo DL n.º 214-G/2015 - redação essa a que se reportarão todas as demais citações de normativos daquele Código sem expressa referência em contrário], os AA., de novo inconformados agora com o acórdão proferido pelo TCA/N interpuseram, então, o presente recurso de revista, produzindo alegações [cfr. fls. 1163 e segs.] com o seguinte quadro conclusivo que se reproduz no que aqui ora releva:

«...

A.

...

B.

1. Considerou o TCAN, erroneamente, e na esteira da 1.ª instância NÃO existir um ato ilícito por parte das recorridas, entendendo que não foi demonstrado pelos recorrentes que a ré ou a interveniente tivessem violado quaisquer normas legais e/ou regulamentares, ou os princípios gerais aplicáveis e, ainda, as regras de ordem técnica e de prudência comum que devessem ser tidas em consideração, sequer a violação por sua parte dos princípios da confiança e da boa-fé, apesar de tal resultar concretizado pelos recorrentes e claramente percetível pelas alegações no seu todo, excluindo a responsabilidade civil extracontratual pela prática de factos ilícitos;

Considerou o TCAN, ao invés da 1.ª instância, que sequer se pronunciou quanto à eventual responsabilidade por facto lícito (julgando a ação improcedente tão só com a fundamentando NÃO existir um ato ilícito por parte das recorridas), erroneamente, também NÃO existir responsabilidade extracontratual por facto lícito pela ausência de prejuízos especiais e anormais.

2. Com todo o respeito Venerandos Conselheiros, está claramente demonstrado:

- Que o prédio sobrante na sequência da "expropriação", e pós trânsito da decisão da Relação do Porto, por ação inesperada e direta da R quanto ao "fecho" da via coletora ficou prejudicado, quer quanto ao valor de mercado da construção existente, quer quanto ao valor locativo do armazém;

- Que foram violados os princípios da boa-fé e da legítima expectativa, basta o julgador no uso das suas qualificações não ignorar os factos dados como provados, como se transcreve:

- 46. O valor do prédio e o valor comercial do armazém dos AA, com o encerramento do acesso pela "via coletora" sofreu uma depreciação para o que já vinham alertando o EP, então IEP, mesmo por escrito, como ocorreu com a carta de 11/02/04.

- 47. O prédio e armazém têm acessos, na zona posterior, através de caminhos secundários, ladeados por construções viárias, com densidade populacional relevante, subsistindo em parte obrigatoriedade de sentido único e proibição de circulação de trânsito a veículos de peso superior a 3,5 toneladas.

- 48. Tal não ocorreria a manter-se a via coletora.

Que houve uma atuação por parte da R com clamoroso abuso de direito.

3. Os recorrentes foram indemnizados na sequência de atos materiais lícitos - expropriação -, é certo, considerados os seus prejuízos à data, todavia não poderá o julgador ignorar que erroneamente está a ser

negada a indemnização, pois:

A posteriori e decorridos alguns anos após a abertura da via A44 ao tráfego (mais de 3 anos) a R. exerceu um ato (fecho da via coletora) em contradição com a sua conduta anterior e tal viola também os princípios da boa-fé e da confiança, resulta do sentido crítico claramente ajuizado, sendo que,

O encerramento do acesso foi feito sabendo-se violar um pressuposto para a manutenção pelo Tribunal da Relação do Porto do quantum indemnizatório devido pela expropriação realizada e com respeito ao prédio em apreço, decisão judicial transitada em julgado e na qual foi também parte a R., sendo que, foi decidido no referido Acórdão manter o valor da indemnização fixado, ou seja, no montante de € 96.377,88, referindo expressamente (negrito nosso): permanece uma área de terreno de 235 m2, que, apesar de expropriada, continua a servir de estacionamento e o acesso à superfície comercial fica com acesso pelo lado poente e paralelamente ao itinerário do IC, por uma nova "via coletora" que permite manter o acesso e entrada de veículos.

A responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas coletivas públicas, no domínio dos atos de gestão pública, já não se rege pelo disposto no Decreto-Lei n.º 48.051, de 21.11.1967, mas aplicável ao caso atenta a data dos factos, discorrendo o artigo 2.º, n.º 1:

(…).

C.

1. Pronuncia-se o TCAN, consideradas as alegações dos recorrentes, sobre a responsabilidade por atos lícitos, ora, prescreve o artigo 9.º, n.º 1 do citado DL n.º 48051 que o Estado e demais pessoas coletivas públicas indemnizarão os particulares a quem, no interesse geral, mediante atos administrativos legais ou atos materiais lícitos, tenham imposto encargos ou causado prejuízos especiais e anormais, considerando erroneamente não existir prejuízos especiais e anormais, resultando factualidade assente que sustenta sem favor entendimento contrário.

2. Nesta situação, decorre que se prescinde dos requisitos da ilicitude e da culpa, apenas se exigindo que os prejuízos causados, para serem indemnizáveis, sejam especiais e anormais, e ao caso são inquestionavelmente, resultando concretizados da factualidade assente, sem necessidade de qualquer esforço hermenêutico, sob pena de ser violado o princípio primordial - JUSTIÇA; está plasmado no preâmbulo da Constituição Portuguesa, através da criação de um "País mais livre, justo e fraterno" e no artigo 1.º onde se define Portugal como "uma república soberana, baseada na igualdade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária".

3. O DL n.º 48051, de 21.11.1967, faz depender de tal o direito de indemnização dos particulares pelos prejuízos causados por atos lícitos praticados pela Administração, são pressupostos deste tipo de responsabilidade prevista no artigo 9.º, a prática por órgão ou agente da administração de ato que formal e substancialmente se confine nos limites do poder que legalmente dispõe; a produção de danos; o nexo causal entre a conduta e os danos; que os danos advenham de prejuízos especiais e anormais; e que tais encargos ou prejuízos sejam impostos a um ou alguns dos particulares, na prossecução do interesse geral.

D.

Normas jurídicas violadas: artigos 2.º, n.º 1, 3.º, n.º 1, 4.º e 9.º, n.º 1, todos do DL 48.051, de 21 de novembro de 1967; artigos 334.º, 483.º e 563.º do CC; artigos 2.º, 22.º e 62.º, n.º 2, da CRP; assim como se refere expressamente estarem violados os seguintes princípios: da confiança, da boa-fé, e como último reduto para a boa decisão o princípio universal – JUSTIÇA -, princípio moral ...».

5 . Devidamente notificados quer a R. «IP ... SA», quer a interveniente principal «ASCENDI ... SA», aqui recorridas, vieram produzir per si contra-alegações [cfr., respetivamente, fls. 1219 e segs. e fls. 1231 e segs.] concluindo nos seguintes termos:

5.1. «IP ... SA»

«...

I. Através da presente ação, os AA. pediram a condenação das RR. numa indemnização, com fundamento em alegado encerramento de uma via de acesso de viaturas a uma superfície comercial, fundando o seu pedido no regime da responsabilidade civil por factos ilícitos nos termos do artigo 483.º, n.º 1 Código Civil, referindo ter sido violado o princípio da boa-fé e aludindo à figura do abuso de direito.

II. Conforme dado como provado na sentença em crise, em 5 de abril de 2001 foi publicado no DR n.º 81, II Série, o despacho do Ministro do Equipamento Social, n.º 7134-A/2001, de 15 de março de 2001, onde foram aprovadas as plantas parcelares e o mapa de expropriações necessárias à construção da obra do IC n.º 1 - Miramar/ Madalena (sublanço Madalena - EN109), concelho de Vila Nova de Gaia.

III. De que resultou a declaração de utilidade pública urgente das expropriações necessárias à efetivação da obra em questão, nas quais se incluiu uma parcela, parte de um prédio pertencente aos AA..

IV. O processo de expropriação seguiu a via litigiosa, tendo culminado com acórdão da Relação que fixou o justo valor da indemnização, o qual já transitou em julgado.

V. Quaisquer danos de responsabilidade da entidade expropriante Estradas de Portugal, causados pela expropriação em causa, foram julgados no processo de expropriação.

VI. De qualquer forma, conforme bem decide a sentença e confirma o douto acórdão do TCA, não estão preenchidos todos os requisitos da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas coletivas de direito público no domínio de atos de gestão pública, regulada no Dec.-Lei n.º 48051, de 21 de novembro de 1967.

VII. No caso sub judice inexiste qualquer facto ilícito, praticado pelas Rés ou pelos profissionais ao seu serviço.

VIII. Também não se verificou qualquer abuso de direito, não tendo sido provado que as RR. tenham violado com a sua conduta os princípios da boa-fé e da confiança em que aquele que se sente lesado assentou a sua expectativa relativamente ao comportamento alheio ...»;

5.2. «ASCENDI ... SA»:

«...

A) Os Autores, aqui Recorrentes, interpuseram a presente ação para condenação da Ré, a título de responsabilidade civil, pelos prejuízos causados pelo fecho de uma via coletora na A44.

B) O Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto, por douta sentença proferida, considerou inexistir fundamento para a condenação das Rés, por inexistência da prática de qualquer fato ilícito.

C) Inconformados com esta decisão, os Autores, aqui recorrentes, recorreram para o Tribunal Central Administrativo Norte, que, por Acórdão julgou improcedente o recurso, por considerar não estarem verificados os pressupostos da responsabilidade civil por fato ilícito, bem como por fato lícito, pelo que confirmou a decisão da primeira instância.

D) Assim, os Recorrentes apresentam o presente recurso para o Supremo Tribunal Administrativo, com base em dois argumentos essenciais: (i) a violação dos princípios da confiança e boa-fé e aplicação do instituto do abuso de direito, fundamentando a aplicação do regime da responsabilidade civil por fatos ilícitos e (ii) a verificação de um prejuízo especial e anormal, que fundamente a aplicação do regime da responsabilidade pela prática de atos lícitos;

E) Ora, a lei aplicável aos presentes autos, atendendo à data dos factos em questão (finais de 2006), é o Decreto-Lei n.º 48051, de 21.11.1967, pois era a legislação "vigente" nesse momento;

F) Os pressupostos da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas coletivas públicas por atos ilícitos são: a) facto, b) ilicitude, c) culpa, d) dano e e) nexo de causalidade entre o facto e o dano (Acórdão do STA, datado de 14.05.2009, proferido no Proc. n.º 0833/07);

G) Não se verifica na situação sub iudice o pressuposto da ilicitude (violação de normas legais e regulamentares) da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas coletivas públicas por atos ilícitos;

H) E isto quer se adote uma tese estrita da ilicitude (Marcello Caetano) quer a tese ampla da ilicitude (Gomes Canotilho e Rui Medeiros, bem como a jurisprudência do Tribunal Central Administrativo Norte);

I) O encerramento do acesso direto do prédio dos autores à via coletora da atual A44 é uma conduta legal e legítima das ora Recorridas, pois, de acordo com a legislação aplicável, não são admitidos acessos de propriedades limítrofes e/ou confinantes aos IC's (itinerários complementares) e autoestradas, conforme consta expressamente dos arts. 5.º e 7.º do PRN (Plano Rodoviário Nacional, constante Decreto-lei n.º 222/98, de 17 de julho), arts. 10.º e 11.º do Decreto-Lei n.º 13/94, de 15 de janeiro, e art. 1.º, alínea a) do Código da Estrada;

J) E o mesmo resulta também das Bases do Contrato da Concessão da Costa de Prata (constantes do Decreto-Lei n.º 87-A/2000, de 13 de maio), pois aí se estipula que "a Autoestrada será vedada em toda a sua extensão" (Base XXX n.º 4, alínea a);

K) Ao invés, a proibição deste tipo de acessos às estradas nacionais não é absoluta, conforme resulta de uma interpretação a contrario do art. 7.º, n.º 3 do PRN (Plano Rodoviário Nacional, constante do Decreto-Lei n.º 222/98, de 17 de julho), bem como do art. 108.º do Estatuto das Estradas Nacionais (Lei n.º 2037, de 19.08.1947);

L) Assinale-se que foi a alteração da E.N. 109 (com a qual confrontava o prédio dos autores) em IC1, primeiro, e em A44, posteriormente, que determinou o encerramento do acesso direto que este prédio tinha à estrada, em plena consonância com a legislação aplicável que anteriormente referimos;

M) E conforme resulta do facto n.º 72 da matéria dada como provada na sentença recorrida;

N) Subjacente a esta proibição aplicável aos IC's e autoestradas, bem como à diferença de regime para com as estradas nacionais, está um princípio de segurança rodoviária, pois as autoestradas (e os itinerários complementares) destinam-se ao trânsito rápido, pelo que não é admissível a existência de acessos das

propriedades confinantes ou limítrofes, pois tal opção poderia provocar ou causar o caos rodoviário, prejudicando-se assim o utente rodoviário da A44;

O) Em reforço deste princípio de segurança rodoviária, tenha-se em conta a existência de um padrão elevado de qualidade rodoviária da A44, que resulta expressamente das Bases do Contrato de Concessão (a título de exemplo, vide as Bases IV, VIII, XXVII, XXXVII, XLV, LIII, LIV, LXXII do Contrato de Concessão) - neste sentido, vide Menezes Cordeiro, "Igualdade Rodoviária e Acidentes de Viação nas Autoestradas - Estudo de Direito Civil Português";

P) Também não se verifica na situação sub iudice a violação do princípio da boa-fé (princípios gerais a que alude o art. 6.º do DL n.º 48051), tal como este princípio tem sido configurado pela doutrina e jurisprudência nacionais;

Q) A inexistência da violação do princípio da boa-fé resulta da matéria dada como provada pela douta sentença recorrida, como, aliás, esta bem salienta;

R) Em especial, os autores tiveram conhecimento da decisão de encerramento do acesso direto do seu prédio, pelo menos, em 12.01.2004, data esta que é anterior à data do efetivo encerramento de tal acesso (finais de 2006), bem como das decisões judiciais do processo expropriativo (20.04.2004, quanto à decisão do tribunal de 1.ª instância, e 14.03.2005, quanto ao acórdão do Tribunal da Relação do Porto);

S) Assim sendo, tiveram os autores tempo mais do que suficiente para não serem apanhados de "surpresa" e adequarem a sua conduta à imposição lícita de encerramento do acesso à via coletora da A44;

T) Acresce que, uma vez que tal conhecimento (12.01.2004) é anterior às sentenças judiciais relativas ao processo expropriativo (20.04.2004 e 14.03.2005), não podem os autores afirmar que a realidade aí descrita foi injustamente alterada;

U) Ao invés, era seu dever carrear tais factos para esse processo judicial e não aproveitar-se de uma realidade que sabiam não existir à data dessas decisões judiciais;

V) Em última instância, e à cautela, sempre se tenha em conta que o encerramento desse acesso direto se deveu a uma "alteração de pressupostos materiais particularmente relevantes" (Acórdão do TCA Norte, datado de 11.02.2010, proferido no Proc. 01312/07.8BEPRT) que, no caso concreto, se traduziu na alteração da EN109 para IC1 e posteriormente para a A44, com as consequências legais daí decorrentes;

W) Razão pela qual se decidiu, e bem, na douta sentença do TAF do Porto, quando se afirma que "Analisando a factualidade dada como provada não resulta que as Rés tenham de algum modo violado os princípios da boa-fé e da confiança que os AA. nelas depositaram, designadamente contribuindo para o circunstancialismo que acabou por determinar a desvalorização do imóvel em questão", argumentação reproduzida pelo Acórdão do TCAN;

X) Os pressupostos da responsabilidade civil extracontratual por facto lícito, constante do art. 9.º do DL n.º 48051, são, como salienta a jurisprudência e doutrina administrativista: a) a prática de um facto lícito, b) para satisfação de um interesse público, c) prejuízos especiais e anormais, e d) nexo de causalidade entre o ato lícito e os prejuízos;

Y) Os prejuízos especiais e anormais são requisitos do prejuízo indemnizável, enquanto pressuposto da responsabilidade civil, e não respeitam à forma de cálculo da indemnização (Carlos Alberto Fernandes Cadilha), fundando-se no princípio da igualdade dos cidadãos na repartição dos encargos públicos (Marcello

Caetano e Gomes Canotilho);

Z) Dano ou prejuízo especial é "aquele que não é imposto à generalidade das pessoas, mas a pessoa certa e determinada em função de uma relativa posição específica" (Acórdão do STA, datado de 19.12.2012, proferido no Proc. 01101/12);

AA) Por sua vez, dano ou prejuízo anormal é aquele "que não é inerente aos riscos normais da vida em sociedade, suportados por todos os cidadãos, ultrapassando os limites impostos pelo dever de suportar a atividade lícita da Administração" (vide o Acórdão referido na conclusão anterior);

BB) Ainda que se admita verificarem os pressupostos da prática do facto lícito (encerramento do acesso direto do prédio dos autores à via coletora da A44, em consonância com a legislação anteriormente referida) para satisfação de um interesse público, os demais pressupostos da responsabilidade por atos lícitos não se verificam;

CC) Em especial, não estamos perante um dano especial, mas generalizado, conforme resulta da matéria dada como provada na sentença recorrida, pois essa proibição foi imposta, não apenas aos autores, mas a todos os proprietários de prédios confinantes com a A44;

DD) Tal resulta, em especial dos factos n.º/s 20, 23, 27 dados como provados na sentença do TAF do Porto (e documentação para os quais estes factos remetem), bem como da prova produzida em sede de audiência de discussão e julgamento;

EE) Especificamente, da documentação junta aos autos ressalta que tal proibição "por razões de segurança da circulação rodoviária, (...) se deverá verificar para todas as parcelas confinantes com a via coletora, sem exceção" (cfr. facto n.º 27 dado como provado da sentença recorrida e doc. 17 da contestação da ora Recorrida ...);

FF) Tenha-se em atenção o ocorrido com o estabelecimento/armazém comercial da ....., o qual viu o seu acesso direto à EN 109 ser encerrado, tendo-se construído um restabelecimento, à semelhança do que ocorreu com o prédio dos autores;

GG) Estamos, assim, perante um dano generalizado (que foi imposto à generalidade dos proprietários das parcelas limítrofes e confinantes da A44 e não apenas aos autores (dano especial), pelo que não se verificam os pressupostos da responsabilidade civil do Estado por atos lícitos;

HH) Da matéria dada como provada na sentença recorrida, bem como da produção de prova ocorrida em audiência de discussão e julgamento, resulta também que não estamos perante danos anormais;

II) Em especial, uma desvalorização/depreciação do prédio dos autores de 10% a 15% baseada na perda desse acesso direto (cfr. facto n.º 54 da matéria dada como provada da sentença recorrida) não se traduz num dano especial (confrontar com o decidido no douto Acórdão do STA, datado de 19.12.2012, proferido no Proc. 01101/12, no qual estava em causa uma desvalorização de 50% [!]);

JJ) E o mesmo resulta da memória descritiva do Projeto de Arquitetura do Arquiteto Jorge Ventura (cfr. Doc. 1 do requerimento da ora Recorrida, datado de 05.02.2013), bem como da celebração de diversos contratos de arrendamento celebrados pelos autores já posteriormente ao encerramento do acesso direto à via coletora da A44 (estando presentemente o armazém arrendado pelos autores);

KK) Não olvidando a realização do Restabelecimento n.º 9, para acesso do prédio dos autores à A44 (à semelhança do que ocorreu também quanto ao .....);

LL) Da matéria dada como provada na sentença recorrida, bem como da produção de prova ocorrida em audiência de discussão e julgamento, resulta assim que estamos perante um dano "inerente aos riscos normais da vida em sociedade, suportados por todos os cidadãos" e não um risco anormal;
MM) Não existindo danos especiais e anormais sofridos pelos autores, fica prejudicada a análise do pressuposto do nexo de causalidade entre estes danos e a conduta lícita da ré EP - Estradas de Portugal, E.P.;
NN) Consequentemente, não se verificam os pressupostos da responsabilidade civil do Estado e demais entidades públicas por atos lícitos, em especial, no que respeita aos danos especiais e anormais, para efeitos do art. 9.º do DL 48051;
OO) Em suma, na situação em análise nos presentes autos não verificam os pressupostos da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas coletivas, seja por atos ilícitos seja por atos lícitos (arts. 6.º e 9.º do DL 48051);
PP) Assim sendo, e salvo melhor opinião, a douta sentença e acórdão recorridos fizeram uma correta aplicação das normas legais e princípios gerais aplicáveis aos presentes autos, razão pela qual deve o recurso ser julgado improcedente ...».

6. Pelo acórdão da formação de apreciação preliminar deste Supremo Tribunal, prevista no n.º 5 do art. 150.º do CPTA, datado de 08.06.2017, o presente recurso de revista foi admitido [cfr. fls. 1278/1279].

7. Colhidos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir em Conferência.

DAS QUESTÕES A DECIDIR
8. Constitui objeto de apreciação nesta sede o aferir se a decisão judicial recorrida, ao haver negado provimento ao recurso de apelação deduzido pelos AA., ora recorrentes, mantendo o juízo de improcedência da pretensão indemnizatória pelos mesmos formulada incorreu, conforme alegado, em erro de julgamento por errada interpretação e aplicação do disposto, mormente, nos arts. 02.º, n.º 1, 03.º, n.º 1, 04.º e 09.º, n.º 1, todos do DL n.º 48051, de 21 de novembro de 1967; 334.º, 483.º e 563.º todos do Código Civil [CC], 02.º, 22.º e 62.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa [CRP], bem como dos princípios da confiança, da boa-fé, e da justiça [cfr. alegações e demais conclusões supra reproduzidas].

FUNDAMENTAÇÃO
DE FACTO
9. Resulta apurado nas instâncias o seguinte quadro factual:
9.1) Em 05.04.2001 foi publicado no Diário da República n.º 81, II Série, o despacho do Ministro do Equipamento Social, n.º 7134-A/2001, de 15.03.2001, onde foram aprovadas as plantas parcelares e o mapa de expropriações necessárias à construção da obra do IC n.º 1 - Miramar/Madalena [sublanço Madalena - EN 109], concelho de Vila Nova de Gaia.
9.2) De que resultou a declaração de utilidade pública urgente das expropriações necessárias à efetivação da obra em questão.

9.3) Nestas, se incluiu uma parcela, parte de um prédio pertencente aos AA. - prédio misto, sito na freguesia de ....., concelho de Vila Nova de Gaia, descrito na Conservatória do Registo Predial de Vila Nova de Gaia sob a ficha número 1464, inscrito na matriz sob o artigo urbano 1041.

9.4) Em 27.04.2001 foi realizada a vistoria ad perpetuam rei memoriam.

9.5) Em 25.05.2001, a entidade expropriante, «ICOR - Instituto para a Conservação Rodoviária», entidade que antecedeu a ora R., «EP - Estradas de Portugal, EPE» tomou posse administrativa do prédio.

9.6) Em janeiro de 2002, foi proferida decisão arbitral que fixou o valor da indemnização em 61.580,59 € [sessenta e um mil e quinhentos e oitenta euros e cinquenta e nove cêntimos].

9.7) Em 21.03.2002, a entidade expropriante procedeu ao depósito da referida quantia à ordem do Juiz de Direito do Tribunal Judicial de Vila Nova de Gaia.

9.8) Em 18.04.2002, a entidade expropriante remeteu o processo de expropriação para o Tribunal da Relação do Porto.

9.9) A parcela em questão, à qual foi atribuído o n.º 60, situa-se na freguesia de ....., concelho de Vila Nova de Gaia e tem a área de 471 m2.

9.10) Confronta, atualmente, a norte com prédio da parcela 59, do sul com o prédio da parcela 81, de nascente com EN 109 [atual A44], e do poente com a Rua .....

9.11) O prédio mãe detinha a área total de 4150 m2, inscrito na matriz sobre o art. 1041 e descrito na 1.ª Conservatória do Registo Predial de Vila Nova de Gaia sob o n.º 01464/300701, constituído por terreno e uma construção destinada a armazém, com quatro corpos, com anexo e logradouro [parque privativo de estacionamento], situado à margem da EN 109, para a qual, a nascente tinha frente e acesso direto, também com frente e acessos ainda para a Rua ....., a poente.

9.12) Em 14.03.2005, o Tribunal da Relação do Porto proferiu o Acórdão que integra fls. 12 e segs. dos autos em suporte físico que aqui se dá por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais.

9.13) Em 26.07.2005, entre o A., B..... e «C....., Ld.ª», foi celebrado o acordo de revogação de contrato de arrendamento que integra as fls. 27 dos autos em suporte físico que aqui se dá por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais.

9.14) Os AA. são filhos e únicos herdeiros de A..... - cfr. doc. de fls. 31 dos autos em suporte físico.

9.15) Dá-se aqui por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais o doc. n.º 01 de fls. 153 a 161 dos autos em suporte físico, que consubstancia o contrato social da «LUSOSCUT - Auto-Estradas da Costa de Prata, SA».

9.16) Dá-se aqui por reproduzido o doc. n.º 02 de fls. 175 a 207 dos autos em suporte físico, que aprova as bases da concessão da conceção, projeto, construção, financiamento, exploração e conservação de lanços de autoestrada e conjuntos viários designada por Costa de Prata, concessão que foi atribuída à «LUSOSCUT - Auto-Estradas da Costa de Prata, SA».

9.17) Com data de 23.08.2002, a «.....», arrendatária dos AA., remeteu à «LUSOSCUT» a carta que constitui o doc. n.º 03 junto com a contestação da «LUSOSCUT» que aqui se dá por integralmente reproduzida para todos os efeitos legais.

9.18) Com data de 11.09.2002, a «Vianor - Construtoras das Auto-Estrada da Costa de Prata, ACE» remeteu à «LUSOSCUT» a comunicação que constitui o doc. n.º 04 junto com a contestação da «LUSOSCUT» que

aqui se dá por integralmente reproduzida para todos os efeitos legais.

9.19) Com data de 30.01.2003, a «Vianor» remeteu à «LUSOSCUT» a carta que constitui o doc. n.º 08 junto com a contestação da «LUSOSCUT», que aqui se dá por integralmente reproduzida para todos os efeitos legais.

9.20) Com data de 20.02.2003 a R. «Estradas de Portugal» remeteu à «LUSOSCUT» o fax, que constitui o doc. n.º 09 junto com a contestação da «LUSOSCUT», que aqui se dá por integralmente reproduzida para todos os efeitos legais.

9.21) Com data de 24.02.2003, a «LUSOSCUT» remeteu à R. «Estradas de Portugal» o fax que constitui o doc. n.º 10 junto com a contestação da «LUSOSCUT», que aqui se dá por integralmente reproduzida para todos os efeitos legais.

9.22) Com data de 25.03.2003, a «Vianor» remeteu à «LUSOSCUT» o fax que constitui o doc. n.º 11 junto com a contestação da «LUSOSCUT», que aqui se dá por integralmente reproduzida para todos os efeitos legais.

9.23) O referido fax foi reencaminhado para a R. «Estradas de Portugal» pela «LUSOSCUT» ora R., através de fax datado de 27.03.2003 - doc. n.º 12 junto com a contestação da «LUSOSCUT».

9.24) Em 06.06.2003 a R. «Estradas de Portugal» remeteu à «LUSOSCUT» o fax que constitui o doc. n.º 13 junto com a contestação da «LUSOSCUT» que aqui se dá por integralmente reproduzida para todos os efeitos legais.

9.25) Dá-se aqui por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais, o doc. n.º 15 junto com a contestação da «LUSOSCUT», relativo ao projeto de execução dos restabelecimentos 02, 09 e 10.

9.26) Com data de 16.12.2003, a R. «Estradas de Portugal» remeteu à «LUSOSCUT» o fax que constitui o doc. n.º 16 junto com a contestação da «LUSOSCUT» que aqui se dá como integralmente reproduzido para todos os efeitos legais.

9.27) Com data de 16.12.2003 a R. «Estradas de Portugal» enviou a A..... a carta que constitui o doc. n.º 17 junto com a contestação da «LUSOSCUT» que aqui se dá como integralmente reproduzido para todos os efeitos legais.

9.28) Com data de 05.07.2004 a «.....» remeteu à «LUSOSCUT» a carta que constitui o doc. n.º 18 junto com a contestação da «LUSOSCUT» que aqui se dá como integralmente reproduzido para todos os efeitos legais.

9.29) Com data de 07.07.2004, a «LUSOSCUT» remeteu à «.....» o fax que constitui o doc. n.º 19 junto com a contestação da «LUSOSCUT» que aqui se dá como integralmente reproduzido para todos os efeitos legais.

9.30) Com data de 27.01.2006, a «D.....» remeteu à «Vianor» o fax que constitui o doc. n.º 20 junto com a contestação da «LUSOSCUT» que aqui se dá como integralmente reproduzido para todos os efeitos legais.

9.31) Com data de 30.01.2006, a «Vianor» remeteu à «LUSOSCUT» o fax que constitui o doc. n.º 21 junto com a contestação da «LUSOSCUT» que aqui se dá como integralmente reproduzido para todos os efeitos legais.

9.32) Com data de 31.06.2006, a «LUSOSCUT» remeteu à R. «Estradas de Portugal» o fax que constitui o

doc. n.º 22 junto com a contestação da «LUSOSCUT» que aqui se dá como integralmente reproduzido para todos os efeitos legais.

9.33) Com data de 25.05.2007, a «LUSOSCUT» remeteu à R. «Estradas de Portugal» a carta que constitui o doc. n.º 23 junto com a contestação da «LUSOSCUT» que aqui se dá como integralmente reproduzido para todos os efeitos legais.

9.34) Com o alargamento para o IC 1 - A44 -, o então «IEP», entretanto R. «Estradas de Portugal», estabeleceu do lado poente e paralelamente a este itinerário, uma via designada por «via coletora».

9.35) Esta permitiu manter o acesso com entrada de viaturas a partir de um desvio das faixas de rodagem estabelecido a cerca de 150 metros mais a norte do IC e encaminhava o trânsito de saída para o mesmo IC, a sul, também a poucas centenas de metros daquela superfície comercial.

9.36) O logradouro do qual foi destacada a parcela referida em 9.9) da matéria assente é frontal à EN 109, atual A44, e, embora com menos área, continuou a ser utilizado como parque privativo de estacionamento.

9.37) Sendo que, o acesso através da «via coletora» também foi sempre sendo utilizado.

9.38) O auto de posse administrativa enviado em 30.05.2001 [com a referência L9. 1/3.165.3/2001 - Proc. n.º IC1.038.2001], refere: «após a obra o prédio perderá o acesso a partir da EN 109, devendo, portanto, ser-lhe garantido um outro por uma via coletora projetada paralelamente» e que «o acesso ao prédio é feito através da EN 109, esse acesso deixará de poder ser feito pela referida estrada, sendo garantido, como já se disse, pela via coletora a construir».

9.39) No mesmo documento, na parte denominada - respostas a quesitos da expropriada - dá-se resposta da seguinte forma ao quesito 02.º «Conforme informação da expropriante, será criada uma via coletora paralela à EN 109, por onde se fará o acesso aos prédios».

9.40) O armazém referido em 9.11) da matéria assente esteve arrendado à superfície comercial «.....» [«C....., Ld.ª»], desde 01.12.2000.

9.41) O que já não ocorre desde 26.07.2005, sendo que, o acesso principal à superfície comercial era feito pela referida EN 109, e, posteriormente, pela referida «via coletora», como foi garantido.

9.42) A «C.....» optou por se instalar noutra zona na sequência da intenção do «IEP» em encerrar a «via coletora» em causa, acabando por perder qualquer interesse na manutenção daquela superfície comercial.

9.43) Encerramento que acabou por ocorrer.

9.44) Apesar da resistência verbal dos AA. manifestada por duas ou três vezes e que determinou o adiamento do ato.

9.45) Em finais de 2006 a R. «Estradas de Portugal» encerrou o acesso à «via coletora» em questão, barrando-o em absoluto e com separadores fixos em cimento e ainda com redes cravadas no solo.

9.46) O valor do prédio e o valor comercial do armazém dos AA., com o encerramento do acesso pela «via coletora» sofreu uma depreciação para o que já vinham alertando a R. «Estradas de Portugal», então «IEP», mesmo por escrito, como ocorreu com a carta de 11.02.2004.

9.47) O prédio e armazém têm acessos, na zona posterior, através de caminhos secundários, ladeados por construções viárias, com densidade populacional relevante, subsistindo em parte obrigatoriedade de sentido único e proibição de circulação de trânsito a veículos de peso superior a 3,5 toneladas.

9.48) Tal não ocorreria a manter-se a «via coletora».

9.49) Com o fecho da «via coletora» o armazém existente deixou de cativar interessados para o seu arrendamento com vista ao exercício de uma atividade comercial ou outra.

9.50) O fecho da «via coletora» tem dificultado a concretização de contratos de arrendamento atenta as dificuldades do acesso através da Rua .....

9.51) O armazém em apreço, com a área coberta de cerca de 2110 m2, sem o acesso através da referida «via coletora», tem um valor de mercado locatário mensal por m2 nunca superior a 2,00 €.

9.52) Ao invés sempre teria um valor de mercado locatário mensal por m2 de cerca de 5,00 €.

9.53) Considerado o acesso através da «via coletora» o valor de mercado do prédio numa eventual alienação onerosa seria sempre no montante não inferior a cerca de 923.700,00 €.

9.54) Com a ausência do acesso pela «via coletora» representará uma diminuição no preço entre 10 e 15%.

9.55) A obra SCUT Costa de Prata, IC1 - Miramar/Madalena - Sublanço Madalena/EN 109 foi dirigida pela «LUSOSCUT - Auto-Estradas da Gosta de Prata, SA».

9.56) A R. «Estradas de Portugal» desempenhou o papel de entidade expropriante tendo a obrigação de entregar os bens e direitos expropriados à concessionária livres de encargos e desocupados.

9.57) A R. «Estradas de Portugal» expropriou uma parcela de terreno, à qual foi atribuída o n.º 60, da obra SCUT Costa de Prata, ICI - Miramar/Madalena - Sublanço Madalena/EN 109.

9.58) As vias coletoras não permitem o acesso direto a propriedades confinantes com a mesma.

9.59) O acesso à parte sobrante do prédio expropriado foi restabelecido [restabelecimento 09] e é efetuado através da Rua .....

9.60) Foi comunicado aos AA. o encerramento do acesso à «via coletora» em 12.01.2004.

9.61) A concessionária, «LUSOSCUT», devido à duplicação do número de vias do lanço de Autoestrada IC 1 - Nó de ligação à EN 109 - Nó da Madalena, já prevista ab initio na base II da Concessão, em 2003, teve de proceder à atualização e revisão do projeto inicialmente formulado pela R. «Estradas de Portugal».

9.62) O projeto formulado pela R. «Estradas de Portugal» constante do caderno de encargos, e que datava da década de 90, previa que as propriedades limítrofes tivessem acesso à EN 109.

9.63) A atualização do projeto da R. «Estradas de Portugal», elaborado pela «LUSOSCUT» em 2000, previa, também, que as propriedades limítrofes tivessem acesso à EN 109 [cfr. doc. n.º 05].

9.64) A referida duplicação de vias, para além da necessária reformulação do projeto inicial da R. «Estradas de Portugal», determinou que a EN 109 desaparecesse na área em questão, sendo sobreposta pela A44, que se trata de uma autoestrada.

9.65) A orientação da R. «Estradas de Portugal», de não autorização de acessos às vias coletoras por parte de particulares, obrigou a «LUSOSCUT» a proceder à realização de alterações aos projetos de execução respeitantes aos «Restabelecimentos, serventias e caminhos paralelos» e «Expropriações».

9.66) Ainda durante o ano de 2003, a «LUSOSCUT» apresentou os projetos de execução respeitantes aos «Restabelecimentos, serventias e caminhos paralelos» e «Expropriações», em consonância com o que fora determinado pela R. «Estradas de Portugal».

9.67) Os referidos projetos de execução não previam acessos às vias coletoras por parte de particulares, inclusive à parcela n.º 60.

9.68) Em 19.11.2003 a A44 abriu oficialmente ao tráfego.

9.69) Em finais de 2006, a «LUSOSCUT», em consonância com a orientação dada e ao que esta anteriormente comunicara aos AA., procedeu ao encerramento do acesso do terreno dos AA. à «via coletora» em questão.
9.70) A «via coletora» em questão faz parte da autoestrada, pois ela ordena o tráfego municipal para que aceda à autoestrada em questão, a A44.
9.71) A referida «via coletora» faz também parte da concessão explorada pela «LUSOSCUT».
9.72) Foi a duplicação das vias da EN 109 e sua consequente transformação na A44 que determinou o encerramento do acesso do terreno dos AA. à «via coletora».
9.73) Para a parcela em causa foi criado o restabelecimento 09 que se encontra em bom estado de conservação.
9.74) O terreno em questão continua a dispor de um acesso através da Rua .....

DE DIREITO
10. Presente o quadro factual antecedente passemos, então, à apreciação dos fundamentos do recurso sub specie.

11. Presentes aquilo que constitui a argumentação desenvolvida pelos AA./Recorrentes e o que se mostra decidido no acórdão recorrido está em causa aferir, enquanto primeiro fundamento recursivo, da existência de erro de julgamento no segmento em que no mesmo se considerou que, in casu, não ocorriam os requisitos ou pressupostos da responsabilidade civil extracontratual por facto ilícito, mormente o da ilicitude, e que, em consequência, manteve o julgamento de total improcedência da pretensão indemnizatória deduzida.
Analisemos.

12. Decorre do art. 22.º da CRP que «[o] Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis, em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem», preceito do qual deriva a atribuição dum direito fundamental [direito a ser indemnizado por prejuízos causados por ações ou omissões do poder público], a que corresponde um dever público de indemnizar sempre que ocorra a lesão de tais direitos, presente que a responsabilidade civil da Administração radica seus fundamentos na vinculação daquela aos direitos fundamentais, em particular os direitos, liberdades e garantias [cfr. art. 18.º, n.º 1, da CRP] e aos princípios do respeito das posições jurídicas subjetivas dos particulares e da legalidade [cfr. art. 266.º, n.º 1, da CRP], vinculações estas das quais deriva a proibição da provocação ilegal de danos na esfera jurídica dos particulares ou a sua reintegração mediante indemnização.

13. Como deriva da mera leitura do comando constitucional reproduzido supra os pressupostos constitutivos do dever público de indemnizar não se encontram nele enunciados e importavam ser vistos, à data da situação jurídica sob litígio, nomeadamente à luz do regime constante do referido DL n.º 48.051 ou

então do regime inserto nos arts. 500.º e 501.º do CC, consoante se estivesse, respetivamente, em face de atos/omissões praticados ou desenvolvidos sob o domínio do direito público ou do direito privado.

14. Estando em questão atos/atuações que se prendem e/ou se desenvolveram no quadro da construção de via rodoviária [in casu IC1/A44 (Miramar/Madalena-EN 109)] e do procedimento expropriativo à mesma destinada que incidiu, mormente, sobre parcela de terreno pertencente aos AA., aqui recorrentes, situamo-nos, claramente, em domínio marcado pela afirmação e pelo exercício de prerrogativas/poderes públicos disciplinados e regulados pelo direito público e, neste âmbito, no que resulta disciplinado em sede do respetivo regime de responsabilidade civil.

15. Resulta da leitura da petição inicial que os AA. fundaram a sua pretensão indemnizatória mercê de o quantum que aos mesmos foi arbitrado no quadro da expropriação parcial havida e que os terá compensado o foi no pressuposto de que a parte sobrante do seu imóvel manteria o acesso rodoviário, acesso esse que, entretanto, a R. «IP ..., SA» suprimiu, sendo que essa supressão destruiu o equilíbrio que o processo expropriativo supusera e estabelecera, lesando-os de forma ilícita na sua esfera jurídica, porquanto ao não lhes haver sido atribuída a «justa indemnização» mostrar-se-ia infringido, nomeadamente, o disposto nos arts. 01.º e 23.º do Código das Expropriações [CE], 483.º do CC, bem como o princípio da boa-fé.

16. A discussão nesta sede centra-se, assim e num primeiro momento, na apreciação da pretensão indemnizatória dos AA. enquanto fundada na responsabilidade civil extracontratual por facto ilícito, mais especificamente na verificação in casu dos respetivos requisitos/pressupostos, mormente, atentos os juízos que se mostram firmados pelas instâncias, do relativo à ilicitude.

17. E na e para a análise deste concreto requisito/pressuposto importa na situação sub specie atender ou considerar aquilo que era o regime previsto nos arts. 02.º e 06.º ambos do DL n.º 48051 [regime legal aplicável e disciplinador da situação em discussão já que respeitante a factos relativos a atos/atuações havidos ou ocorridos entre 2001 e 2006 - vide, nomeadamente, n.ºs 9.1) a 9.12), 9.17) a 9.39), 9.43 a 9.45), 9.55) a 9.72) dos factos provados - e a mesma, nessa medida, não se mostrar abrangida pelo quadro legal que veio a ser, entretanto, definido pela Lei n.º 67/2007 dado que apenas vigente a partir de 30.01.2008 e aplicável aos atos/factos ocorridos após essa data - cfr. arts. 01.º, 05.º e 06.º daquela Lei e 12.º do CC], bem como, à luz do demais invocado, ao disposto nos arts. 483.º do CC, 02.º, 22.º e 62.º, n.º 2, da CRP, e aos princípios da confiança, da boa-fé, e da justiça.

18. Assim, extrai-se, desde logo e no que releva para a situação objeto de litígio, do art. 62.º da CRP a consagração da garantia do direito à propriedade privada, sendo que a requisição e a expropriação por utilidade pública só podem ser efetuadas com base na lei e mediante o pagamento de «justa indemnização», comando este reiterado quer no art. 1310.º do CC, onde, sob a epígrafe de «indemnizações», se prevê que «[h]avendo expropriação por utilidade pública ou particular ou requisição

de bens, é sempre devida a indemnização adequada ao proprietário e aos titulares dos outros direitos reais afetados», como também, nomeadamente, no art. 01.º do CE, no qual se estipula que «[o]s bens imóveis e os direitos a eles inerentes podem ser expropriados por causa de utilidade pública compreendida nas atribuições, fins ou objeto da entidade expropriante, mediante o pagamento contemporâneo de uma justa indemnização nos termos do presente Código», «justa indemnização» essa cuja concretização e cômputo resultam do regime previsto nos arts. 23.º a 32.º do mesmo Código.

19. Importa, por outro lado, ter presente a consagração no art. 02.º da CRP de princípio estruturante do Estado de direito democrático respeitante à existência de um direito geral à reparação dos danos, de que são expressão particular os direitos de indemnização previstos, mormente, nos arts. 22.º, 37.º, n.º 4, 60.º, n.º 1, e 62.º, n.º 2, da CRP, tanto mais que Estado e demais entes públicos, no cumprimento da sua missão de prossecução e realização do interesse público, deverão fazê-lo sempre através de ação ou de conduta norteada e pautada pelo e no respeito dos direitos e interesses legalmente protegidos de cidadãos e pessoas coletivas [cfr. arts. 266.º da CRP, e 04.º do CPA/91 - à data aplicável], presente que a satisfação daquilo que são as necessidades coletivas não pode realizar-se postergando tais regras e princípios, nem ser feita com sacrifício da boa-fé e do cumprimento pontual das obrigações que sobre os mesmos impedem.

20. Resultava, por sua vez, do n.º 1 do art. 02.º do referido DL n.º 48051 que «[o] Estado e demais pessoas coletivas públicas respondem civilmente perante terceiros pelas ofensas dos direitos destes ou das disposições legais destinadas a proteger os seus interesses, resultantes de atos ilícitos culposamente praticados pelos respetivos órgãos ou agentes administrativos no exercício das suas funções e por causa desse exercício ...» e nos termos do art. 06.º do mesmo diploma consideravam-se como ilícitos «os atos jurídicos que violem as normas legais e regulamentares ou os princípios gerais aplicáveis e os atos materiais que infrinjam estas normas e princípios ou ainda as regras de ordem técnica e de prudência comum que devam ser tidas em consideração».

21. Cientes deste quadro principiológico e normativo temos que um facto é ilícito quando o ato/omissão se traduza numa negação dos valores tutelados pela ordem jurídica de que adveio a violação de direitos de outrem e/ou de disposições legais emitidas com vista à proteção de interesses alheios.

22. Note-se, todavia, que não basta a verificação de uma qualquer ilegalidade para haver ilicitude já que para o seu preenchimento exige-se, pelo menos, que o fim das normas violadas seja também o da defesa do lesado, que haja violação de direitos subjetivos e outras posições jurídicas subjetivas que justifiquem o pagamento duma indemnização.

23. E importa atentar que, como vem sendo sustentado por este Supremo, o conceito de «ilicitude» acolhido no art. 06.º do aludido DL é mais abrangente que o estabelecido no art. 483.º do CC dado que neste o dever de indemnizar só nasce se o facto ilícito decorrer de uma violação, com dolo ou mera culpa,

de uma disposição legal destinada a proteger os interesses de terceiros, ao passo que naquele se considera ilícito não só o ato/conduta que viole estas disposições legais, mas, também, aquele que viole as normas regulamentares ou os princípios gerais aplicáveis e, bem assim, as regras de ordem técnica e de prudência comum que devam ser tidas em consideração [cfr., entre outros, os Acs. deste STA de 23.10.2008 - Proc. n.º 0264/08, de 04.11.2008 - Proc. n.º 0104/08, de 15.03.2012 - Proc. n.º 0215/10, de 26.04.2012 - Proc. n.º 0738/10, de 26.04.2012 - Proc. n.º 094/12, de 26.09.2013 - Proc. n.º 09/12, de 10.09.2014 - Proc. n.º 0812/13, de 04.10.2017 - Proc. n.º 0198/15 in: «www.dgsi.pt/jsta» - sítio a que se reportarão todas as demais citações de acórdãos deste Tribunal sem expressa referência em contrário].

24. Para além disso a conduta do agente geradora do dano tanto pode consistir num comportamento positivo como numa omissão [cfr. art. 486.º CC], pelo que os citados preceitos abrangem não só os atos materiais e omissões que ofendam direitos de terceiros ou disposições legais destinadas a proteger os seus interesses, como, ainda, os atos ou omissões que ofendam as «regras técnicas e de prudência comum» ou o dever geral de cuidado que devam ser tidos em consideração, pelo que desde que exista o dever legal de atuar a omissão dos atos devidos é suscetível de determinar a obrigação de reparar o dano causado.

25. Na situação vertente e da análise da factualidade apurada constata-se que os AA. no quadro de processo expropriativo, que incidiu ou teve por objeto, nomeadamente imóvel aos mesmos pertencente, vieram a ser «desapossados» de uma parcela de terreno integrante do mesmo imóvel por necessária à realização das obras de construção de via rodoviária [primeiramente do IC1 - Miramar/Madalena (sublanço Madalena/EN 109)], no pressuposto de que a parte sobrante do imóvel manteria o seu acesso à via pública através de uma «via coletora» a construir tal como foi consignado no auto de posse administrativa e relatório de vistoria ad perpetuam rei memoriam elaborados e onde consta que «[a]pós a obra o prédio perderá o acesso a partir da EN 109, devendo, portanto, ser-lhe garantido um outro por uma via coletora projetada paralelamente àquela» e que «o acesso ao prédio é feito através da Estrada Nacional 109; esse acesso deixará de poder ser feito pela referida estrada, sendo garantido, como já se disse, pela via coletora a construir», podendo ainda ler-se na parte denominada de «respostas a quesitos da expropriada» e na resposta ao quesito 02.º que «[c]onforme informação da Expropriante, será criada uma via coletora paralela à EN 109, por onde se fará o acesso aos prédios (ver vistoria)» [cfr. n.ºs 9.38) e 9.39) dos factos provados e doc. de fls. 366/377 dos autos].

26. E a discussão que foi realizada quanto ao quantum indemnizatório, em termos «justa indemnização» a arbitrar aos expropriados, mostra-se igualmente assente naquele pressuposto da manutenção do acesso à via pública através de uma «via coletora» a construir, sendo que foi com base nesse pressuposto que foi fixado o valor liquidado pela entidade expropriante.

27. Com efeito, da leitura do acórdão do Tribunal de Relação do Porto [TRP], datado de 14.03.2005, que apreciou a questão e que fixou o valor a arbitrar aos aqui AA. pela expropriação da parcela do imóvel em referência [cfr. doc. de fls. 44/55 dos autos], desatendendo a argumentação dos aqui AA., ali expropriados,

de que no valor a arbitrar pela parcela expropriada deveria ser levada em consideração a desvalorização sofrida da parte sobrante do imóvel que não foi expropriada [armazéns existentes] mercê dos piores acessos com que iriam passar a ficar, extrai-se no que aqui releva que «permanece uma área de terreno de 235 m2 que, apesar de expropriada, continua a servir de estacionamento e o acesso à superfície comercial fica com acesso pelo lado poente e paralelamente ao itinerário do IC, por uma nova "via coletora" que permite manter o acesso e entrada de veículos» e de que não se demonstrou «que haja uma perda de rendimento do armazém, presente e futuro, com substancial diminuição de área de estacionamento e piores acessos...», para concluir que «[n]ão têm ... razão os expropriados, devendo ser mantida a indemnização arbitrada...».

28. Presente uma tal realidade que se mostra afirmada e que resultou consolidada em sede do processo expropriativo em referência temos que verifica-se, da discussão da causa, que o pressuposto em que tal procedimento/processo e indemnização que neles foi arbitrada assentaram não se veio a manter, pondo-se, assim, em questão não só os pressupostos do ato expropriativo e o equilíbrio/adequação da indemnização arbitrada em sua decorrência.

29. Mas também e ainda aquilo que foi a confiança que havia sido gerada e criada aos AA. com e pela expressa menção no âmbito do procedimento expropriativo da afirmação constante do auto de posse administrativa e relatório de vistoria ad perpetuam rei memoriam da manutenção quanto à manutenção do acesso do respetivo imóvel à via pública através da referida «via coletora» [cfr., nomeadamente, n.ºs 9.1) a 9.12), 9.34) a 9.39), 9.41) dos factos provados], confiança essa que, podendo ter sido «fragilizada» ou «abalada» com a carta datada de 16.12.2003 remetida pelo então «IEP» e recebida pela A. dando-lhe conhecimento da eliminação do referido acesso [cfr., nomeadamente, n.º 9.27) dos factos provados e doc. de fls. 240 dos autos], e que terá pelo menos gerado a «dúvida» que conduziu à impugnação da arbitragem e da decisão judicial, mas que veio a resultar «reforçada» e aquela «dúvida» dissipada em face do que foi a discussão e do que foi decidido em sede de recurso pelo próprio TRP no seu acórdão de 14.03.2005, tanto mais que, o próprio Tribunal, no juízo que emitiu, fez fé e também confiou na veracidade ou na exatidão dos pressupostos em que o ato expropriativo se fundou e na manutenção ou no perdurar dos mesmos em termos futuros, julgamento esse com o qual a entidade expropriante concordou e que não pôs em causa, conformando-se com o mesmo inteiramente.

30. É que com a atualização do projeto e duplicação de vias rodoviárias, desaparecendo a EN 109 e surgindo o IC1 depois, a final, a A44, o imóvel dos AA., ali expropriados, na sequência de determinação da entidade expropriante ficou efetiva e materialmente privado, pelo menos desde finais de 2006, do acesso à via pública através da «via coletora» que foi construída, passando o mesmo apenas a dispor de acesso através da Rua ....., e sendo que esse acesso ao prédio e armazém dos AA. é feito através de caminhos secundários, ladeados por construções viárias, com densidade populacional relevante, subsistindo em parte obrigatoriedade de sentido único e proibição de circulação de trânsito a veículos de peso superior a 3,5 toneladas [cfr. n.ºs 9.38), 9.39), 9.41), 9.43) a 9.45), 9.47), 9.57) a 9.74) dos factos provados].

31. E essa privação do acesso à via pública, de harmonia e em consonância com o que estava previsto e havia sido considerado, implicou ou traduziu-se numa diminuição do valor do imóvel dos AA. no mercado imobiliário, quer em termos do valor de venda como do valor de arrendamento [cfr. n.ºs 9.46) a 9.54) da mesma factualidade], afetando-os, assim, na sua esfera jurídico-patrimonial com uma tal decisão/conduta.

32. Constatada uma tal mudança e aquilo que são as consequências aportadas pela mesma à esfera jurídico-patrimonial dos AA. resulta, in casu, haver sido posta em causa a confiança e a boa-fé que eram exigidas na condução do procedimento e no relacionamento estabelecido entre expropriante e expropriados, em infração, nomeadamente do disposto nos arts. 266.º da CRP e 06.º-A, n.º 1, do CPA/91, infração essa ilícita e que suscetível de fundar a sua responsabilidade civil.

33. Com efeito, tal como constitui jurisprudência deste Supremo Tribunal a violação da boa-fé [art. 06.º-A do CPA/91] é suscetível de poder configurar um facto ilícito gerador de responsabilidade civil da Administração [cfr., entre outros, os Acs. de 26.10.1994 - Proc. n.º 017626, de 18.06.2003 - Proc. n.º 0653/07, de 09.07.2009 - Proc. n.º 0203/09, de 31.10.2012 - Proc. n.º 0553/11, de 25.02.2016 - Proc. n.º 036/15, de 16.02.2017 - Proc. n.º 01167/16].

34. É que, perante o contexto e enquadramento havidos e aquilo que foi o teor de atos/decisões apostas por escrito no procedimento expropriativo e no processo judicial de impugnação, os AA. tinham, objetivamente, razões sérias para acreditarem ou crerem nas declarações/afirmações de garantia de manutenção do referido acesso e que as mesmas podiam, de acordo com o ordenamento jurídico e mantendo-se os propósitos e fins a destinar pelo objeto de expropriação, ser cumpridas/mantidas ou que, pelo menos, naquele contexto e circunstâncias, não era evidente que não poderiam vir a deixar de sê-lo.

35. De notar que os AA., estando já findo a fase judicial do processo expropriativo através de emissão de decisão pelo TRP oportunamente transitada em julgado, não dispunham, procedimental e processualmente [vide, nomeadamente, o CE (respetivas regras e tramitação do processo em sede arbitral e recurso/impugnação da decisão arbitral em sede judicial - cfr., nomeadamente, os arts. 01.º, 02.º, 10.º, 13.º, 19.º a 22.º, 33.º e segs., 38.º a 66.º) e CPC então vigente (mormente, em termos de possibilidade de dedução de recurso extraordinário de revisão - arts. 771.º e segs.)], de mecanismos conformadores e reparadores da situação que pelos mesmos, entretanto, veio a ser vivenciada quando consumada em finais de 2006, de molde a que pudessem, ainda naquela sede, vir a obter o arbitramento do que seria o devido justo valor indemnizatório decorrente do ato expropriativo enquanto estribado na plenitude do que vieram a ser os seus efetivos pressupostos e consequências.

36. À luz do exposto não colhe, nem procede, assim, a argumentação expendida em sede de contra-alegações de que os danos produzidos foram julgados no processo de expropriação e de que os AA. não haviam produzido defesa nessa sede, colocando a questão e, assim, prevenirem ou evitarem aquilo que

seriam as consequências derivadas da eliminação ou supressão do acesso à via pública em referência, tanto mais que, como vimos, os danos ora em questão não foram considerados, nem computados no valor indemnizatório ali arbitrado e a questão foi efetivamente colocada, mas veio a ser desconsiderada pelo TRP, justificando-se o seu juízo com base e fazendo fé na veracidade e acerto daquilo eram os pressupostos e garantias do ato expropriativo e respetivo procedimento, mormente os que relevaram para efeitos do valor a arbitrar a título de «justa indemnização» e que, assim, foram consignados no procedimento e transmitidos aos AA. e que, ulteriormente, foram adquiridos e relevaram no processo judicial.

37. Para além disso temos que à conclusão supra extraída, quanto à verificação in casu do requisito/pressuposto da ilicitude, não obsta o quadro legal e principiológico que veio a ser convocado [vide, nomeadamente, no caso os arts. 05.º e 07.º do DL n.º 222/98 (Plano Rodoviário Nacional - PRN), 10.º e 11.º do DL n.º 13/94, 01.º al. a), do Código da Estrada, Base XXX, n.º 4, al. a) do Contrato de Concessão da Costa de Prata aprovado e anexo ao DL n.º 87-A/2000, princípio da segurança rodoviária], nem uma justificação com aquilo que tenha sido uma «alteração de pressupostos materiais particularmente relevantes» decorrente da alteração havida da EN109 para IC1 e, posteriormente, para A44.

38. De facto, importa notar e frisar que em questão não está uma pretensão que vise impor ou condenar R. e interveniente principal a verem ser reconhecido ou a terem de abrir um acesso direto à via rodoviária em questão [atual A44] por parte da propriedade dos AA. limítrofe/marginante daquela via, pondo, assim, em causa o quadro normativo e principiológico convocado.

39. É que em discussão está, tão-só, aferir e avaliar o que foi a atuação/conduta desenvolvida no âmbito de procedimento e processo expropriativo por parte da entidade expropriante e daquilo que foram as consequências geradas na esfera jurídico-patrimonial dos AA..

40. Constata-se, na verdade, que o valor que foi arbitrado a título da «justa indemnização» foi condicionado pelas afirmações e garantias produzidas no procedimento e processo expropriativo [em termos de manutenção de acesso à via rodoviária pública do imóvel parcialmente expropriado pertencente aos AA. e que, agora, entidade expropriante R. e a interveniente principal reputam e acometem de ilegais], já que o mesmo foi definido e estabelecido em função dos pressupostos delimitadores do objeto e abrangência da expropriação.

41. Fruto de tal condicionamento, tido e reputado, agora, como alegadamente ilegal, temos que o mesmo permitiu a fixação, à luz do que resulta apurado da discussão dos autos sub specie, de um valor indemnizatório inferior ao que legalmente seria devido aos AA. em sede expropriativa, beneficiando, assim, a entidade expropriante à custa do património daqueles.

42. Ora neste plano, que é aquele em que a questão está colocada nos autos e que importa atentar e decidir, não se mostra como minimamente de aceitar e de legitimar que, à luz da boa-fé e da confiança no

agir e no atuar da Administração, a entidade expropriante, fruto de ato/atuação ilegal que haja desenvolvido, possa, num primeiro momento, beneficiar patrimonialmente à custa e em desfavor do património do expropriado, para depois, num segundo momento, e quando confrontada por este com pretensão reparadora da perda sofrida pretender escudar-se e prevalecer-se de novo daquela ilegalidade, mas, agora, para justificar a ausência de qualquer obrigação reparadora da lesão gerada.

43. Aceitar e legitimar um tal entendimento e atuação seria permitir que as entidades expropriantes tivessem encontrado o meio ou via para que, definindo pressupostos e/ou apresentando garantias ilegais, pudessem lograr vir a obter reduções nos valores indemnizatórios a arbitrar ao arrepio do que deveria ser o da «justa indemnização», prevalecendo-se de pressupostos fácticos, de garantias e/ou de promessas errados/ilegais e postergando, inclusive, a verdade material no e do procedimento.

44. Não é esse, certamente, o padrão de atuação pelo qual se pauta ou se deve pautar a Administração na sua missão de realização e prossecução do interesse público e naquilo que é o relacionamento que tem ou deve ter com os administrados.

45. Deriva, assim, de tudo o que vimos expondo que na situação sub specie o concreto devir e atuar desenvolvido resulta ser atentatório da boa-fé e da confiança legalmente impostos e exigidos e, nessa medida, conducente à responsabilidade civil já que ilícita tal atuação, presente que, inclusive, como resultou provado, com o alargamento para o IC1/A44 o então «IEP» estabeleceu do lado poente e paralelamente aquele itinerário uma via, designada por «via coletora», através da qual permitiu manter o acesso com entrada de viaturas a partir de um desvio das faixas de rodagem estabelecido a cerca de 150 metros mais a norte do IC1 e que encaminhava o trânsito de saída para o mesmo IC, a sul, também a poucas centenas de metros da superfície comercial [cfr. n.ºs 9.34) e 9.35) dos factos provados].

46. Ao invés do que foi o julgamento das instâncias conclui-se, pois, pela verificação in casu do pressuposto/requisito da responsabilidade civil extracontratual relativo à ilicitude [cfr. arts. 06.º-A do CPA/91, 266.º da CRP, 02.º e 06.º do DL n.º 48051], não podendo, nessa medida, manter-se o julgado, ficando, ainda, prejudicado o conhecimento dos demais fundamentos recursivos.

47. Em decorrência do assim julgado impor-se-ia, então, passar à análise dos demais pressupostos/requisitos da responsabilidade civil extracontratual por facto ilícito.

48. Ocorre que dado no juízo de improcedência feito no acórdão recorrido pelo TCA/N não haver sido emitida qualquer pronúncia quanto à verificação ou não daqueles demais pressupostos/requisitos da responsabilidade civil em virtude de, mercê da natureza cumulativa, o seu conhecimento ter ficado prejudicado, temos que, em face do acabado de julgar, impõe-se ordenar a remessa dos autos ao mesmo Tribunal para efetivação do julgamento visto, em sede de revista, estar vedado a este Supremo delas poder conhecer em substituição.

49. Com efeito, presente o quadro normativo inserto, mormente no art. 150.º do CPTA na sua articulação com o demais estipulado em sede de recurso de revista no atual CPC, temos que «na ausência de normação própria, o poder de substituição do STA ao tribunal recorrido em situações deste género só poderia resultar da aplicação supletiva do art. 726.º do anterior CPC ao julgamento da revista no contencioso administrativo, com as necessárias adaptações. Remetendo-se nesse art. 726.º para o regime de apelação e estando apenas excluída a aplicabilidade do n.º 1 do art. 715.º, seriam aplicáveis as normas constantes do n.º 2 do art. 715.º a que correspondiam os n.ºs 3 e 4 do art. 149.º do CPTA. Sucede que o art. 679.º do novo Código de Processo Civil veio excluir da aplicação remissiva todo o preceituado no art. 665.º, incluindo o n.º 2 que versa sobre as situações que no regime anterior constavam do n.º 2 do art. 715.º, pelo que foi retirada ao tribunal de revista o poder de substituição ao tribunal de apelação neste tipo de situações. (...) Assim, tendo desaparecido a base normativa em cuja aplicação supletiva encontraria apoio, não pode atualmente conhecer-se na revista deste tipo de questões cuja apreciação pelas instâncias ficou prejudicada pela solução dada ao litígio» [cfr., entre outros e nos mais recentes, os Acs. deste STA de 26.04.2018 - Proc. n.º 0326/14, de 07.06.2018 - Proc. n.º 01210/16, de 04.04.2019 - Proc. n.º 0394/17.9BEALM, de 05.09.2019 - Proc. n.º 065/18.9BCLSB, de 26.09.2019 - Proc. n.º 076/18.4BCLSB, de 31.10.2019 - Proc. n.º 0183/14.2BEBRG].

50. Nestas circunstâncias, deverão os autos ser remetidos àquele Tribunal para, nos termos do art. 149.º do CPTA, considerando e em observância do julgamento ora firmado, proceder à apreciação da pretensão indemnizatória deduzida pelos AA. para tal analisando da verificação dos demais pressupostos/requisitos da responsabilidade civil extracontratual por facto ilícito cujo conhecimento havia ficado prejudicado.DECISÃO

Nestes termos, acordam em conferência os juízes da Secção de Contencioso Administrativo deste Supremo Tribunal, de harmonia com os poderes conferidos pelo art. 202.º da Constituição da República Portuguesa, em:

A) conceder provimento ao recurso jurisdicional sub specie deduzido pelos AA./Recorrentes, revogando-se o acórdão recorrido;

B) determinar a baixa do processo ao TCA/N para proceder à apreciação da pretensão indemnizatória deduzida nos termos enunciados sob o § 50 do presente acórdão.

Custas a cargo das aqui ora recorridas. D.N..

Lisboa, 20 de fevereiro de 2020. – Carlos Luís Medeiros de Carvalho (relator) – Maria Benedita Malaquias Pires Urbano - Adriano Fraxenet de Chuquere Gonçalves da Cunha.

Fonte: http://www.dgsi.pt