INSTITUTO DOS REGISTOS E DO NOTARIADO | REGISTOS & NOTARIADO

Parecer do Conselho Consultivo

Processo	Data do documento	Relator
R.P. 6/2018 STJSR-CC	14 de fevereiro de 2018	Madalena Teixeira

DESCRITORES

expropriação; trato sucessivo; usufruto; penhora.

SUMÁRIO

expropriação – trato sucessivo. Objeto expropriado – usufruto – causa de extinção –(in)oponibilidade em relação ao exequente

TEXTO INTEGRAL

1. Em 2017/11/09, foi requerido, na 2.ª Conservatória do Registo Predial de ...., o registo de aquisição a favor do Estado, por expropriação amigável, de uma parcela de terreno a desanexar do prédio descrito sob o n.º 3817/20011203 (freguesia de C..., concelho de T...), com registos de aquisição (nua propriedade ou propriedade de raiz) a favor de Ana .... M... e de Ana P.... M....; de usufruto simultâneo e sucessivo a favor de Maria ..... M.... e Vítor M....; e de penhora do direito de Vítor M..... a favor da Fazenda Nacional. 1.1. A instruir o pedido de registo, foi apresentado, mediante indicação de chave de acesso, o documento particular autenticado, depositado eletronicamente, de onde se retira, com interesse para a economia deste parecer, que as titulares da nua propriedade, representadas pelo usufrutuário, e a entidade expropriante chegaram a acordo quanto ao montante da indemnização, que se declara já recebido pelas primeiras, e que a parcela de terreno (destinada à construção de lanço de estrada, conforme a declaração de utilidade pública respetiva) é transferida

"livre de ónus ou encargos ou quaisquer outras responsabilidades, sem prejuízo da renúncia ao respetivo usufruto". 1.2. No mesmo título, e em declaração contínua, os usufrutuários, prestando o seu acordo aos termos e condições da "expropriação amigável", renunciam "expressa e gratuitamente ao usufruto sobre a parcela expropriada", acrescentando-se, primeiro, no documento particular e, depois, no termo de autenticação, que a renúncia "constitui um ato abdicativo para efeitos de averbamento no subsequente registo da referida parcela em nome da entidade expropriante" e que "vigorando registo de penhora sobre o direito de usufruto, a extinção, por renúncia, [...] vai ingressar no respetivo registo da nova parcela a favor do Estado Português mediante averbamento do próprio ato abdicativo [...], e não através de

averbamento de cancelamento a que se refere o art. 13.º do CRP". Av. D. João II, Lote 1.08.01 Edifício H • Parque das Nações • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 geral@irn.mj.pt • www.irn.mj.pt

1/7

2. É da feitura do registo de aquisição como provisório por dúvidas, com fundamento na falta de intervenção do sujeito ativo da penhora do usufruto registada sob a ap. .., de 2017/01/04, e nos arts. 33.º e seguintes do Código das Expropriações (CE) e 34.º, 68.º e 70.º do Código do Registo Predial (CRP), que vem interposto o presente recurso hierárquico, nele se aduzindo, em síntese, que o pedido versou sobre a aquisição do prédio descrito, e não sobre a extinção do usufruto; que o registo da penhora apenas poderá impedir o cancelamento do registo do usufruto, e não o averbamento do facto extintivo correspondente à renúncia abdicativa; e que o despacho de qualificação não contém uma fundamentação precisa e esclarecedora do sentido da decisão. 3. No despacho emitido nos termos do disposto no art. 142.º-A/1 do CRP, reitera-se a necessidade de intervenção do exequente ao abrigo do disposto no art. 34.º/4 do CRP e dos arts. 33.º e seguintes do CE, que demanda o acordo entre entidade expropriante, expropriado e demais interessados, sustentando-se que a fundamentação posta no despacho inicial é suficiente e adequada à boa compreensão da decisão.

Apreciação 1. Considerando que a recorrente, a mais dos argumentos destinados a rebater a provisoriedade por dúvidas do registo de aquisição, invoca, no requerimento de recurso hierárquico, a falta de desenvolvimento justificativo da provisoriedade por dúvidas, devemos começar por reconhecer que, realmente, não custava expressar de forma mais esclarecedora e completa o labor analítico subjacente à decisão. 1.1. Embora não nos pareça que o despacho inicial seja omisso quanto aos fundamentos de facto e de direito da provisoriedade ou que os termos breves em que o mesmo se encontra redigido sejam de molde a prejudicar o exercício das garantias impugnatórias previstas no art. 140.º do CRP, ficou, ainda assim, por esclarecer se a falta de trato sucessivo invocada se refere ao registo da aquisição ou a um eventual registo da extinção do usufruto, que se pretendesse fazer oficiosamente, e a que facto jurídico (renúncia abdicativa ou expropriação) se fez corresponder a dita extinção. 1.2. Teria sido, por isso, oportuno aproveitar, ao menos, o despacho de sustentação para desenvolver melhor as razões, de facto e de direito, da qualificação negativa, suprindo-se aí, em face do aduzido em sede de recurso,

alguma vaguidade ou falta de clareza do despacho inicial. 1.3. De todo o modo, não deixando de estar sinalizado o aspeto em que essencialmente se alicerça a provisoriedade por dúvidas, e que é a falta de intervenção do exequente, é a pertinência de tal intervenção que, antes de mais, deverá balizar a apreciação do presente recurso hierárquico. 2. Como se sabe, em face do disposto no art. 1.º do CE, a expropriação tem, normalmente, por objeto os bens imóveis e os direitos a eles inerentes, visando-se, com ela, a extinção total dos direitos que incidem sobre o prédio Av. D. João II, Lote 1.08.01 Edifício H • Parque das Nações • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 geral@irn.mj.pt • www.irn.mj.pt

2/7

e a constituição de um novo de direito de propriedade, absolutamente independente do direito anterior e das vicissitudes correspondentes, que permita a prossecução do fim de utilidade pública implicado. 2.1.

Conforme vem sendo salientado pela doutrina, o que interessa é libertar os bens dos direitos que os acompanham, pelo que, na estrutura típica da expropriação por utilidade pública, todos os direitos e todas as situações preexistentes sobre a coisa se extinguem, dando-se a constituição de um direito novo e a aquisição de uma posição independente: o expropriante precisa dos bens livres, para os afetar a uma utilização de prevalente interesse público1-2. 2.2. Como reforça Fernando Alves Correia3, sempre que a expropriação tiver como objeto a subtração do direito de propriedade sobre o imóvel, os "direitos inerentes aos imóveis" extinguem-se, ficando a res a expropriar livre de quaisquer direitos reais, obrigacionais ou ónus que sobre ela incidam, cabendo aos titulares desses direitos reais, obrigacionais ou ónus uma indemnização correspondente ao seu valor (arts. 9.º, 30.º, 31.º e 32.º do CE). 2.3. Logo, no caso em apreço, tratando-se de um ato de privação de uma parcela de terreno destinada à construção de um lanço de estrada e incidindo sobre o prédio, de que a dita parcela faz parte, um direito de propriedade limitado por usufruto, seria expectável, à luz do quadro legal regulador da expropriação, que a expropriação tivesse importado a extinção destes direitos e que aos seus titulares (proprietários da raiz e usufrutuários) se tivesse outorgado a devida indemnização (art. 9.º do CE), obtendo-se, com isso, para a entidade expropriante, não uma posição diminuída por quaisquer limitações que porventura gravassem aqueles direitos, mas a tal posição independente, que caracteriza a aquisição originária em que a expropriação se traduz; que assegura as suas finalidades; e que, nas impressivas palavras de Oliveira Ascensão, afasta a possibilidade de a mesma ser amanhã atingida por obrigações de terceiros, ou até extinta, por atuação de uma causa de invalidade ou de resolução4. 2.4. Por outro lado, estando o usufruto gravado com uma penhora, seria igualmente expectável que ocorresse a sub-rogação prevista no art. 823.º do Código Civil (CC) e que, portanto, o exequente passasse a conservar sobre a quantia paga a título de indemnização o direito que tinha sobre a coisa imóvel expropriada, assumindo, assim,

a qualidade de interessado, a qual, como se sabe, diante do disposto no art. 9.º do CE, não se atribui apenas aos

1

Oliveira Ascensão, Direitos Reais, 5.ª edição, pp. 401/403, e José Osvaldo Gomes, Expropriações por Utilidade Pública, pp. 18/21.

2

Do ponto de vista tabular, a tradução que, na nossa opinião, melhor se ajusta à natureza originária da aquisição e ao início de uma nova

linha de trato sucessivo, é aquela que preconizámos no parecer emitido processo R. P. 16/2013 SJC-CT, e que passa por inscrever o novo direito a favor do beneficiário da expropriação e por considerar a caducidade das inscrições relativas aos direitos e às vicissitudes do direito de propriedade anterior que, em face do título formal apresentado, se mostrem afetados pela expropriação, passando-as a «histórico». 3

Manual de Direito do Urbanismo, vol. II, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 169 e ss.

4

Cfr., no mesmo sentido, Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, proferido no processo n.º 430/2001.S1, disponível em www.dgsi.mj.pt. Av. D. João II, Lote 1.08.01 Edifício H • Parque das Nações • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 geral@irn.mj.pt •

www.irn.mj.pt

3/7

titulares da indemnização (autónoma ou não), mas ainda a todos os que, em função da sua posição jurídica anterior, relativa ao bem expropriado, podem fazer valer um direito sobre a indemnização5. 2.5. Dispõe-se, realmente, no aludido art. 9.º, que, para os fins estabelecidos no Código das Expropriações, são considerados interessados, para além do expropriado, os titulares de qualquer direito real ou ónus sobre o bem a expropriar, devendo atender-se, para o efeito, e em primeiro lugar, à situação jurídica revelada pelo registo predial, atribuindo-se legitimidade àqueles que nela figuram como titulares dos registos correspondentes àqueles direitos, ónus ou encargos, desde que não se demonstre a sua desatualização. 2.6. É exatamente na situação jurídica publicitada pelo registo que assenta o obstáculo levantado em sede de qualificação (art. 68.º do CRP), reivindicando-se, para o sujeito ativo da penhora sobre o usufruto, a dita qualidade de interessado e exigindo-se a sua intervenção, nos termos indicados no art. 34.º/4 do CRP, como condição essencial à feitura do registo nos termos requeridos. 2.6.1. Considerando que o princípio do trato sucessivo, na modalidade da continuidade das inscrições, consagrado no art. 34.º/4 do CRP, não cobre apenas a aquisição derivada, nem se justifica como princípio de direito substantivo, e antes vai buscar as suas raízes e os seus fundamentos aos princípios da prioridade do registo e da presunção por este concedida quanto à existência e à pertinência do direito publicitado, não se mostraria impertinente a sua invocação a propósito de uma aquisição originária, de modo a suscitar a intervenção de todos os que, por via dela, pudessem ver o seu direito ou a sua posição jurídica alterada. 2.6.2. Contudo, como não raras vezes tem sido sublinhado, em pareceres e deliberações deste Conselho, vigora, em matéria de expropriações, um princípio de legitimidade aparente que justamente se opõe à mobilização do princípio do trato sucessivo, nos termos exigidos no despacho de qualificação em tabela, e que, por força das disposições conjugadas dos artigos 9.º/3, 37.º/4, 40.º/2 e 53.º do CE que o consagram, antes se apresenta como exceção ao disposto no art. 34.º/4 do CRP6. 2.6.3. Retira-se, com efeito, do conjunto dos aludidos preceitos legais, postos no CE, e por força do dito princípio da legitimidade aparente, que «qualquer interessado no processo de expropriação por utilidade pública, que não tiver sido convocado, pode nele intervir a qualquer momento, mas daí não pode resultar a repetição de quaisquer termos ou diligências»7. Tanto bastará, a nosso ver, para retirar efeito útil à norma contida no artigo 34.º/4 do CRP

e para que o registo dos efeitos (aquisitivo e extintivo) produzidos pela expropriação deixe de depender de prova

5

Neste sentido, Luís Perestrelo de Oliveira, Código das Expropriações, 2.ª edição, pp. 49/51, e Acórdão Tribunal da Relação de Guimarães

(processo n.º 257/05-01). 6

Cfr., entre outros, deliberação produzida no processo nº R.P. 85/2003 DSJ-CT e parecer proferido no processo R. P. 16/2013 SJC-CT,

disponíveis em www.irn.mj.pt. 7

Oliveira Ascensão, Direitos Reais, cit., p. 403, salienta que este chega a ser um dos aspetos fundamentais da expropriação, realçando o

facto de o aparecimento de outros interessados apenas poder dar lugar à reconstituição da situação que existiria se tivessem participado no acordo. Av. D. João II, Lote 1.08.01 Edifício H • Parque das Nações • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 geral@irn.mj.pt • www.irn.mj.pt

4/7

da intervenção dos titulares inscritos do direito de propriedade e dos demais direitos registados que se mostrem incompatíveis com o fim da expropriação. 3. Dito isto, admitimos, sem esforço, que a falta de intervenção do exequente como interessado no processo de expropriação em causa não seria de molde a impedir o registo de aquisição ou a interferir negativamente no efeito extintivo dos demais direitos que incidam sobre a coisa expropriada. 3.1. Sucede, porém, no caso em apreço, que o título apresentado não apresenta, no seu conteúdo, a configuração típica da expropriação, ou um resultado que se mostre conforme com a finalidade pública que a determinou ou com a situação jurídica da coisa expropriada considerada na declaração de utilidade pública (designadamente a respeito da qualificação dos usufrutuários como interessados no processo de expropriação)8, inculcando, com isso, a dúvida sobre a natureza (derivada ou originária) da aquisição. 3.2. Como já vimos, na esteira da compreensão doutrinária da figura jurídica da expropriação e da sua estrutura típica, a expropriação importa a constituição de um novo direito de propriedade, absolutamente independente do direito anterior e liberto das limitações de que este padecesse, porquanto é neste sentido que vão as finalidades da expropriação. 3.3. Logo, se a aquisição, por expropriação, é constitutiva e não translativa, a primeira dificuldade que temos é precisamente a de compreender a subsistência do usufruto, que se pretendeu extinguir em declaração de renúncia contínua ao acordo sobre a indemnização devida pela expropriação, no mesmo título, e sem a contrapartida que justifica o mecanismo de sub-rogação a que alude o art. 823.º do CC. 3.4. Dito de outra forma, se a pretensão era a de adquirir a coisa por efeito da expropriação (aquisição originária), e não por via do direito privado (aquisição derivada), não vemos, realmente, como compatibilizar a natureza e a conformação desta figura jurídica com a renúncia abdicativa ao usufruto (em vez da extinção do direito com base na expropriação) e, mais ainda, com a subsistência da penhora sobre o usufruto, a qual, indiscutivelmente, amputa e eficácia dos atos de disposição praticados pelo executado em relação ao exequente, bastando a mobilização do disposto no art. 819.º do CC para que, no plano tabular, se impeça o cancelamento do registo do usufruto, e no plano substantivo e processual se comprometa a liberdade da coisa que é necessária aos fins da expropriação em causa.

3.5. Se quisermos centrar a questão apenas no aspeto relativo à extinção do direito de usufruto, é óbvia a diferença que, em termos substantivos, existe entre a extinção do usufruto causada pela renúncia abdicativa (ato voluntário) 8

Segundo Marcello Caetano, Manual de Direito Administrativo, vol. II, Almedina, Coimbra, 1999, p. 1027, a declaração de utilidade pública

é o próprio facto constitutivo da relação jurídica da expropriação. Esta perspetiva é, contudo, posta em causa, à luz do atual regime das expropriações por utilidade pública, designadamente, por José Vieira Fonseca, “Principais Linhas Inovadoras do Código Das Expropriações de 1999”, Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, n.ºs. 11/12, p. 56, aduzindo-se que a relação jurídico-expropriativa, e o

procedimento expropriativo, se forma e inicia muito antes da prática daquele ato administrativo. Av. D. João II, Lote 1.08.01 Edifício H • Parque das Nações • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 geral@irn.mj.pt • www.irn.mj.pt

5/7

e a extinção decorrente da expropriação (ato não voluntário ou forçado), e na atuação registal implicada por cada um dos ditos factos jurídicos. 3.5.1. Como atrás referimos, a extinção do usufruto operada por força da aquisição originária do direito de propriedade, liberto das limitações existentes sobre o direito anterior e apto a assegurar as finalidades da expropriação (art. 1.º do CE), é patenteada no registo através da causa da aquisição (expropriação), da nova linha de trato sucessivo que com ela se inicia e mediante a atualização da informação em vigor, com a «passagem a histórico» das vicissitudes inerentes ao direito de propriedade anterior, que objetivamente se perdeu ou extinguiu9. 3.5.2. Quando se trate de uma aquisição derivada, o que se adquire não é um novo direito, mas o direito anterior, gravado com as vicissitudes correspondentes, pelo que, na inscrição da propriedade deverá observar-se o disposto no art. 98.º do CRP ou, porque a renúncia abdicativa constituirá então uma das formas de pôr termo ao usufruto (art. 1476.º/1/e) do CC), ocorrendo esta em simultâneo com a aquisição e como condição ou elemento representado pelas partes no processo de formação da vontade e na ordenação de interesses subjacente à aquisição, impor-se-á a oficiosidade a que alude o art. 97.º/1 do CRP10, com o cancelamento do usufruto ou, encontrando-se o mesmo gravado por penhora, com a publicitação do facto jurídico extintivo11. 3.6. Ora, o problema, no caso em apreço, é que, a despeito de o título se encontrar qualificado como "expropriação amigável" e, portanto, devesse conter o acordo entre o expropriante, o expropriado e os demais interessados quanto ao conjunto de matérias indicado no art. 34.º do CE, de que se destaca o montante da indemnização que a estes seria devido, o que nele se encontra, com referência à posição dos usufrutuários e à expropriação propriamente dita, não é o dito acordo quanto à compensação pelo sacrifício do usufruto, mas parece ser apenas a aceitação, por parte dos usufrutuários, do "compromisso" assumido pelas expropriadas de que, a final, a entidade expropriante teria o bem livre da limitação (usufruto) que ainda subsistia. 3.7. Donde, sendo, para nós, evidente que o acordo entre o expropriante, o expropriado e os demais interessados quanto ao conjunto de matérias indicado no art. 34.º do CE não transmuta a expropriação num negócio jurídico de compra e venda ou num ato translativo12, todo o conteúdo negocial vertido no título apresentado quanto ao direito do usufruto não faz senão descaraterizar a estrutura típica da expropriação e inculcar a dúvida quanto à natureza do acordo alcançado.

4. É, pois, para esta dúvida, assente na falta de acuidade jurídica dos termos contidos no título e de inteira conformidade com o regime legal das expropriações que deslocamos a provisoriedade, fazendo-o a coberto do

9

Cfr. nota 2.

10

Cfr., a propósito da interpretação do art. 97.º/1 do CRP, parecer proferido no processo R.P. 243/2010 SJC-CT.

11

Cfr. parecer proferido no processo R.P. 168/2011SJC-CT.

12

Segundo Fernando Alves Correia, Manual..., cit., p. 389, ao invés de expropriação amigável seria mais adequado que o CE se referisse

a "acordo quanto à indemnização", pois, apesar deste acordo, não deixa de continuar a estar em causa um ato unilateral e autoritário de ablação de um bem ou direito patrimonial do particular. Av. D. João II, Lote 1.08.01 Edifício H • Parque das Nações • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 geral@irn.mj.pt • www.irn.mj.pt

interesse público subjacente ao sistema e ao escopo de segurança do registo predial (art. 1.º do CRP), e procurando evitar a feitura de um registo nulo (art. 16.º/c) do CRP), por incerteza quanto à natureza do facto jurídico aquisitivo (expropriação ou aquisição por via do direito privado) nele patenteado e quanto ao objeto visado pelo processo de expropriação que o suporta. _____

Pelo exposto, propomos a improcedência do recurso e, em conformidade, formulamos as seguintes CONCLUSÕES I – O registo de aquisição por expropriação não está sujeito ao princípio do trato sucessivo consagrado no artigo 34.º/4 do Código do Registo Predial. II – Em face do disposto no art. 1.º do Código das Expropriações, a expropriação por utilidade pública implica, na sua estrutura típica, a extinção do direito de propriedade e dos demais direitos inerentes à coisa expropriada, dando lugar à constituição de um novo direito de propriedade, liberto de limitações, e a uma posição da entidade beneficiária da expropriação absolutamente independente da que pertencia ao anterior titular. III- Inculca a dúvida sobre a natureza da aquisição a favor da entidade beneficiária da expropriação, o acordo efetuado entre a entidade expropriante, o expropriado e o usufrutuário no sentido de o usufruto sobre o prédio não se extinguir por força da expropriação, mas por renúncia abdicativa logicamente subsequente àquela aquisição.

Parecer aprovado em sessão do Conselho Consultivo de 14 de fevereiro de 2018.

Maria Madalena Rodrigues Teixeira, relatora, Blandina Maria da Silva Soares, Luís Manuel Nunes Martins, António Manuel Fernandes Lopes. Este parecer foi homologado pelo Senhor Presidente do Conselho Diretivo, em 14.02.2018.

Av. D. João II, Lote 1.08.01 Edifício H • Parque das Nações • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 geral@irn.mj.pt • www.irn.mj.pt

Fonte: http://www.irn.mj.pt