

O direito de reversão no âmbito da expropriação por utilidade pública

Comentário jurisprudencial ao Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Norte, de 17 de janeiro de 2020, Processo n.º 02549/08.8 BEPRT

Davide de Abreu Figueiredo ¹

1. INTRODUÇÃO

As expropriações por utilidade pública constituem um mecanismo ablativo do direito à propriedade privada com consagração constitucional e que serve interesses sociais, designadamente para a execução de instrumentos de gestão territorial. Recorrer a esta figura exige a observância de determinados princípios, uma vez que o direito à propriedade privada não é absoluto, mas também não pode ser contornado de forma irregular e arbitrária.

É nesta senda que as garantias dos particulares no exercício da expropriação revestem-se de especial importância, mormente o direito de reversão, cujo regime suscita múltiplas divergências doutrinárias, sobretudo no que ao seu âmbito de aplicação diz respeito.

Partindo, portanto, de uma decisão judicial do Tribunal Central Administrativo do Norte (TCA-N), entraremos no objeto concreto a que nos propomos desenvolver, e que é o direito de reversão enquanto garantia dos particulares. A articulação contínua com o procedimento expropriativo será exigente, contudo sem entrar concretamente nesse tópico, dada a sua imensidão problemática e procedimental. Cabe-nos discernir sobre o conceito, pressupostos e procedimento de reversão — que, à semelhança do procedimento expropriativo convoca uma fase administrativa e uma (eventual) fase judicial, da competência dos Tribunais Administrativos — recorrendo nós à via legal, como também aos contributos da doutrina e da jurisprudência, que se revelam instrumentos essenciais num tema tão conflituoso, mormente no que à (im)possibilidade de exercício do direito de reversão diz respeito. Neste último parâmetro, é de realçar a possibilidade de inutilização da garantia em causa em determinadas situações, sem prejuízo da sua relevância e reconhecimento legal.

¹ Mestrando da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

A preferência pelo direito da reversão relativamente à indemnização, que suscita porventura mais questões que aquele primeiro, não se evidencia totalmente desapropriada uma vez que, além do amplo tratamento já conferido à indemnização no quadro expropriativo, também o direito de reversão está diversas vezes interligado com aquela garantia.

2. QUAIS SÃO AS GARANTIAS DOS PARTICULARES NO DOMÍNIO DO PROCEDIMENTO EXPROPRIATIVO?

Como já adiantámos, a expropriação é um instrumento fortemente privativo do direito de propriedade do titular do bem. Dada a sua natureza, serão várias as garantias que os particulares gozam como corolário daquele direito. Uma delas, de carácter geral, reconduz-se ao direito à impugnação contenciosa, com fundamento em ilegalidade, do ato de declaração de utilidade pública (artigo 269.º, n.º 4 da Lei Fundamental). Ademais, outras com previsão no Código das Expropriações podem ser identificadas, como são o caso do direito à indemnização, nos termos do artigo 62.º, n.º 2 da CRP (e artigos 23.º e ss. do CE ²), que serve também enquanto pressuposto base da expropriação; a caducidade da declaração da utilidade pública (artigo 13.º, n.º 3 e ss.); e o direito de reversão, regulado nos artigos 5.º e 74.º a 79.º do CE, e que, enquanto nosso objeto de estudo concreto, será abordado já de seguida.

3. DIREITO DE REVERSÃO NO QUADRO DO ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO DO NORTE, DE 17-01-2020, PROCESSO N.º 02549/08.8BEPRT

3.1. Introdução ao Aresto

O acórdão em causa refere-se a um litígio em segunda instância relativo ao exercício do direito de reversão de um particular em face da verificação dos pressupostos regulados no CE, e cujo sumário é o seguinte:

1. A expropriação por utilidade pública consiste, no essencial, na privação ou na ablação, por ato de autoridade pública e por motivo de utilidade pública, da propriedade de imóveis e dos direitos a ele inerentes, mediante o pagamento de uma justa indemnização (artigo 1.º do C.E.), traduzindo um dos mais fortes e violentos poderes de ingerência da Administração Pública no direito de propriedade dos particulares.

² Doravante, todas as referências a artigos sem menção expressa de diploma legal, consideram-se feitas ao CE (Código das Expropriações, com versão atual atribuída pela Lei n.º 56/2008, de 04 de setembro).

2. A prossecução de uma finalidade pública como a realização de um empreendimento de interesse coletivo ou de obra com manifesta utilidade pública, constitui não só causa legitimadora da expropriação, como condição da permanência do bem imóvel na titularidade da entidade pública que promoveu a sua expropriação, de modo que, a sua não afetação integral a esse fim, conferem ao expropriado o direito à reversão nas condições revistas no artigo 5.º do CE.

3. O direito de reversão constitui uma garantia do respeito pelo direito de propriedade privada, pelo que, vez verificada a afetação da coisa expropriada a finalidades que constituam um desvio do fim que presidiu à expropriação, a ablação do direito de propriedade deixa de se justificar, assistindo ao proprietário o direito de reaver a coisa.

4. A Administração não está impedida de retirar da coisa expropriada as possíveis utilidades de que segundo a sua natureza ela é cumulativamente capaz, contanto que a coisa expropriada continue integralmente afeta ao fim primordial justificativo da expropriação, do mesmo modo que continuaria se não se verificasse a utilização marginal ou secundária do mesmo.

5. Expropriada uma parcela de terreno para também nela ser edificada uma construção destinada à instalação de serviços públicos de interesse público e habitação social, ocorre uma utilização alternativa, não marginal ou secundária da coisa expropriada, se algumas frações desse edifício foram destinadas e alienadas para a instalação de escritórios, consultórios, aparcamentos e habitações, que não habitação social.

Em primeira instância, A.A.M. (Autor) interpôs ação administrativa especial contra a Presidência do Conselho de Ministros no sentido que lhe fosse reconhecido o direito de reversão da parcela de um terreno expropriada para construção de um parque de estacionamento e arranjo da zona envolvente do Palácio da Justiça, por alegar ter sido construído um edifício para a instalação de serviços públicos ou de interesse público e habitação não detalhado na declaração de utilidade pública, ao contrário do entendimento da Ré, que considerava constar naquele documento essa mesma finalidade.

Por acórdão datado de 27 de novembro de 2013, o Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto julgou parcialmente procedente a ação, convidando as partes a acordarem, no prazo de 20 dias, no montante da indemnização devida, ao abrigo do disposto no artigo 45.º, n.º 1 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA).

Inconformada com a decisão, a Presidência do Conselho de Ministros recorreu da decisão para o TCA-N, considerando, entre outras conclusões, que a declaração de utilidade pública referente ao arranjo urbanístico da zona envolvente ao Palácio da Justiça englobava a construção de um edifício para a instalação de serviços públicos ou de interesse público e habitação — cujo estudo prévio e projeto de obras, aliás, aprovou —, pelo que o edifício construído acolheu os usos indicados na Declaração de Utilidade Pública (DUP), impedindo, deste modo, o recurso ao direito de reversão por parte do expropriado. E, mesmo que tivesse sido dado ao edifício uma utilização não prevista naquela

declaração, tratar-se-ia de uma utilização cumulativa e não alternativa, sem prejuízo da efetiva aplicação inicialmente prevista.

Apesar da ambiguidade prestada à “instalação de serviços públicos ou de interesse público e habitação”, e mesmo se concedendo a possibilidade de a DUP ter abrangido a construção de um edifício de serviços públicos ou de interesse público, o certo é que, no entender do Autor, o edifício foi colocado, em todas as suas frações, à venda no mercado imobiliário, desvirtuando o fim a que a expropriação foi sujeita. Daí a ação interposta por aquele, no sentido de exercer o direito de reversão (parcial) regulado no artigo 5.º do CE. Ademais, irrelevante à efetivação desse direito seria também a circunstância de determinadas frações do edifício estarem destinadas a propriedade plena por terceiros de boa-fé, enquanto o prazo previsto no n.º 4, al. a) do artigo 5.º não cessasse.

Pese embora os argumentos apresentados pelas partes, o Tribunal *ad quem* decidiu improceder os recursos principais (da Presidência do Conselho de Ministros e do Município) e o recurso subordinado (do Autor/recorrente), e confirmar a decisão recorrida do TAF do Porto. Mas vejamos porquê.

3.2. Noção e Pressupostos

O direito de reversão ³ consta nos artigos 5.º e 74.º a 79.º do CE, e traduz-se na possibilidade de o expropriado reaver a propriedade do prédio ou bem expropriado, caso este não tenha sido aplicado ao fim que determinou a expropriação ou se tiver cessado a aplicação a esse fim ⁴. Podemos, então, identificar como factos jurídicos constitutivos da reversão, a inércia da expropriante e a alteração do fim expropriativo (artigo 5.º, n.º 1). Apesar das somente duas situações reguladas naquele n.º 1, podem ser identificadas, tal como faz certa doutrina, três possibilidades inerentes ao direito de reversão, e que se reconduzem à não utilização do bem (no todo ou em parte) ao fim da expropriação por omissão no prazo de dois anos, após a data da adjudicação (al. a)), à cessação da utilização do bem para o fim que o justificou, depois de numa primeira fase ter sido afetado a essa finalidade (al. b)) e a não utilização do bem para o fim da expropriação por ação, ou seja, o bem foi utilizado mas para um fim distinto daquele designado na DUP (a integrar também na al. a)) ⁵. A não realização da obra por facto imputável ao expropriado não conferirá a este, por razões óbvias, o exercício do direito de reversão.

Este direito entronca na garantia constitucional do direito de propriedade (artigo 62.º, n.º 1 da CRP), e no princípio da igualdade (artigo 13.º da mesma lei) evitando

³ Também considerado retrocessão, remissão da expropriação e re-expropriação. FAUSTO DE QUADROS, “O direito de reversão”, *Direito e Justiça*, Vol. 5, 1991, p. 108.

⁴ Decorre do princípio da proporcionalidade, pois surge quando se depreende que o fim de utilidade pública já não exige a lesão daquele bem, cfr. PEDRO ELIAS DA COSTA, *op. cit.*, p. 245.

⁵ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 324.

expropriações arbitrárias, e demonstra que o interesse público subjacente ao ato expropriativo o acompanha, mesmo depois da consumação e execução do fim para o qual foi determinado. Configurando-se a expropriação como uma compressão daquela garantia, justificada pela necessidade de afetação de um bem objeto de propriedade privada que foi expropriado a um fim de interesse público, é natural que a garantia do direito de propriedade recupere a sua força jurídica, em face do desaparecimento da razão inerente ao ato ablativo (n.º 2 do artigo 62.º da CRP). Portanto, a reversão surge-nos como condição resolutiva ^{6 7} ao invés da posição contrária, que lhe atribui a natureza jurídica de direito legal de compra conferido ao expropriado.

O pressuposto para o exercício do direito de reversão assenta na inutilização do bem por algum motivo, como já aferimos. Desaparecendo a causa que fundamenta a expropriação, o direito de reversão nasce *ipso iure* na esfera jurídica do expropriado, daí que a expropriação esteja condicionada ao destino do bem ao interesse público que a motivou e à subsistência daquela causa. Perante esta situação, a lei confere a possibilidade de o expropriado reaver os bens, impondo a repristinação das coisas, mediante a restituição da indemnização que tinha recebido ⁸, tendo como base a indemnização recebida aquando da expropriação, acrescida do valor das benfeitorias que a entidade expropriante tenha feito no bem expropriado e diminuída do valor de deteriorações eventualmente ocorridas no mesmo bem (é o que nos parece indicar o artigo 77.º, n.º 1, alíneas d) e e) e o artigo 78.º, n.º 2) ⁹.

De outra forma, a doutrina e ordenamentos jurídicos como o francês e italiano consideram a reversão uma nova aquisição, *“um direito reconhecido pela lei aos antigos proprietários dos bens expropriados de comprar os bens não utilizados no fim de utilidade pública*

⁶ Consideram J.J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA que *“Embora a Constituição não o explicite, a garantia da propriedade implica o reconhecimento do direito de reversão a favor dos proprietários expropriados, se os bens não forem utilizados ou aplicados ao fim justificativo da expropriação durante um lapso de tempo razoável. Sendo assim, a consumação da expropriação fica dependente da efectiva aplicação dos bens expropriados a fins de utilidade pública”*, Cfr. Ac. do TCA-S, de 20-10-2016, Proc. 11249/14, *apud*, J.J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4.ª Edição Revista, 2007, pág. 809.

⁷ Também no direito espanhol a reversão surge como condição resolutiva da expropriação. Cfr. GABRIEL SORIA MARTÍNEZ, *“Tratamiento de la reversión expropiatária em los proyectos de equidistribución”*, in *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 315, 2017, pp. 171-172. Este direito está regulado nos artigos 54.º e 55.º da Ley de expropiación forzosa (Ley de 16 de diciembre de 1954), sendo atribuível em situações semelhantes às reguladas no ordenamento jurídico português, mormente quando a obra não seja executada ou quando a causa de utilidade pública subjacente à expropriação desapareça (n.º 1 do artigo 54.º do referido diploma), mediante a restituição da indemnização recebida, atualizada em função da evolução do índice de preços no consumidor no *“período comprendido entre la fecha de iniciación del expediente de justiprecio y la de ejercicio del derecho de reversión”* (n.º 1 do artigo 55.º).

⁸ FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. 2, Coimbra, Almedina, 2010, p. 340.

⁹ Assim é, pois, a eventual valorização posterior do objeto não deverá beneficiar o expropriante, em virtude da sua atuação irregular ao não ter aplicado o bem ao fim subjacente ao ato expropriativo.

específica que justificou a expropriação”¹⁰, depois de verificado algum dos pressupostos daquele n.º 1 do artigo 5.º. Nesse caso, a indemnização corresponde ao valor do bem no momento da sua reacquirição, de tal forma que, apesar da teoria dominante no nosso ordenamento jurídico seja a da condição resolutiva do direito de reversão, o artigo 78.º, n.º 2 prevê, na falta de acordo das partes quanto ao montante a restituir, uma avaliação do valor do bem a reverter, podendo, inclusive, haver uma segunda avaliação, para determinação do montante a indemnizar. Todavia, para que esta tese procedesse, seria necessário que o expropriado se apresentasse como um qualquer particular interessado na compra de um bem, o que não vem a suceder, já que ele apenas pretende fazer valer um direito que lhe assiste na qualidade de sujeito passivo da expropriação¹¹, e que aquela avaliação não tivesse como “ponto de partida” a indemnização atribuída aquando da expropriação. Destarte, a teoria mais adequada, no nosso entender, será mesmo aquela que atribui ao direito de reversão a natureza de condição resolutiva.

3.3. Cessação e caducidade

Sendo uma garantia dos particulares, o direito de reversão não pode, contudo, ser exercido *ad eternum*. Nos termos do n.º 4 do ainda artigo 5.º, este direito pode cessar uma vez decorridos 20 anos sobre a data da adjudica  o^{12/13} (al. a)), quando seja dado aos bens expropriados outro destino, mediante nova declaração de utilidade pública (al. b)), quando haja ren ncia¹⁴ (al. c)), ou quando, dentro do prazo de um ano a contar da verificação dos pressupostos do n.º 1, a declaração de utilidade pública seja renovada com fundamento em prejuízo grave para o interesse público (al. d)). No caso das alíneas b) e d), ao expropriado   atribuída a faculdade de optar por fixação de nova indemnização ou pela atualização da anterior ao abrigo da justa indemnização disposta no artigo 24.º (n.º 8). Reforce-se ainda a possibilidade de uma outra causa de cessação não prevista no

10 FERNANDO ALVES CORREIA, *As garantias do particular na expropriação por utilidade pública*, Dissertação de Pós-graduação, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1982, p. 165.

11 ANGELINA ISABEL SILVA ARAÚJO, *O direito de reversão como garantia primordial do particular nas expropriações por utilidade pública*, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2015, p. 46.

12 Faz-se corresponder ao prazo atribuído pela lei civil   aquisição dos bens por usucapião.

13 Cfr. Ac. do TCA-S, de 28-05-2015, Proc. 05940/10. Neste litígio, considerou o tribunal *ad quo* que o direito de reversão havia cessado por ter sido ultrapassado o prazo de 20 anos desde a adjudicação do prédio expropriado (07-10-1974) até   interposição da ação de 16-12-2004 e da ação de 11-06-1999. Já o tribunal *ad quem* veio improceder àquela consideração, ao recorrer à letra da lei e admitir o exercício daquela garantia, uma vez que “*relevante para efeito do dies ad quem do prazo de caducidade do direito de reversão é a data em que foi formulado o requerimento dirigido, no caso em apreço, ao Ministro do Planeamento e da Administração do Território*”, considerando os artigos 5.º e 74.º, n.º 1 do CE.

14 Em regra expressa, salvo verificação de algum dos fatores mencionados nos n.ºs 6 e 7. Vide PEDRO ELIAS COSTA, *op. cit.*, p. 247.

n.º 4, mas ao invés no n.º 2, e que se refere à cessação desta garantia sobre todos os bens (distintos) expropriados, caso se inicie a realização de obras contínuas ¹⁵ em qualquer local do traçado, a não ser que os trabalhos fiquem suspensos ou interrompidos por prazo superior a dois anos, situação em se conta o período a que se refere o n.º 5 a partir do final daquele prazo de dois anos (n.º 9).

Em consequência deste ponto anterior, o prazo de cessação do direito de reversão deve ser articulado com o prazo de caducidade do mesmo. Esclarece o n.º 5 que a reversão deve, não se verificando algum motivo para cessação da mesma, ser requerida no prazo de três anos a contar da ocorrência do facto que a originou (n.º 1), sob pena de caducidade. Decorrido esse período, o expropriado goza do direito de preferência na primeira alienação dos bens até ao final do prazo de vinte anos a que a al. a) do n.º 4 se refere.

3.4. Procedimento de reversão — fase administrativa e fase judicial

Para que seja efetivada, a reversão deve ser requerida à entidade que houver declarado a utilidade pública da expropriação (entidade expropriante) ou que haja sucedido nessa competência (artigo 74.º, n.º 1) ¹⁶, seguindo-se um prazo de 90 dias a contar da data do requerimento, para notificação da decisão ao interessado. Inexistindo notificação naquele período devido ou sendo a decisão desfavorável, pode aquele, no prazo de um ano, propor no tribunal administrativo do círculo da situação do prédio ou da sua maior extensão uma ação administrativa comum (n.º 4), que será cumulada com o pedido de adjudicação, no caso de ser reconhecido o direito de reversão (n.º 5).

A este respeito, importa referir que, por maioria de razão, sendo possível a reversão da totalidade do prédio (n.º 3), na sequência do exercício da faculdade de pedir a expropriação total, nos termos do n.º 2 do artigo 3.º, também será possível a reversão parcial ¹⁷. Ademais, esta hipótese decorre expressamente do artigo 5.º, n.º 8 do CE, no âmbito da comunicação, por parte da entidade expropriante, do projeto de alienação de parcelas sobrantes ao expropriado e demais interessados, sendo atribuído a estes a possibilidade de acionar o direito de reversão apenas sobre aquelas parcelas sobrantes.

¹⁵ De acordo com o n.º 3, “*entende-se por obra contínua aquela que tem configuração geométrica linear e que, pela sua natureza, é suscetível de execução faseada ao longo do tempo, correspondendo a um projecto articulado, global e coerente*”. É o caso da construção de vias públicas, pontes, linhas de caminho de ferro ou de metro, abertura de um canal, implantação de rede de distribuição de gás, de saneamento e de condutas de abastecimento de água.

¹⁶ A retrocessão baseia-se em fundamentos de direito público, “*Daí que a competência para decidir sobre a reversão e respectivos fundamentos deva pertencer a uma autoridade administrativa, com possibilidade de recurso para os tribunais administrativos*”. FERNANDO ALVES CORREIA, *As garantias do particular na expropriação por utilidade pública*, Dissertação de Pós-graduação, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1982, p. 163.

¹⁷ Direito atribuível quando, v. g., somente parte de um terreno expropriado tenha sido destinado a um fim diferente do previsto na DUP. Cfr. Ac. TCA-N, de 17-01-2020, Proc. 02549/08.8BEPRT.

Recebido o pedido de retrocessão, a entidade competente para decidir ordena a notificação da entidade expropriante e titulares de direitos reais sobre o prédio a reverter ou sobre os prédios dele desanexados a reverter, para que se pronunciem sobre o requerimento no prazo de 15 dias (n.º 1 do artigo 75.º)¹⁸, remetendo aquela entidade, em simultâneo, o processo de expropriação à entidade competente para decidir ou indicando o tribunal em que o mesmo se encontra pendente ou arquivado (n.º 2).

A decisão sobre o pedido de reversão será notificada ao requerente, entidade expropriante e interessados cujo endereço seja conhecido, e publicada em 2.ª série do Diário da República (artigo 76.º). Autorizada a reversão, as partes acordarão, no prazo de 90 dias a contar daquela notificação, sob a forma de um auto de reversão ou em escritura, quanto aos termos, condições e montante indemnizatório da mesma (artigo 76.º-A¹⁹).

Estes trâmites traduzem a fase administrativa do direito de reversão, a qual se consubstancia na autorização para o interessado exercer a reversão. Todavia, e à semelhança do que sucede com o procedimento de expropriação por utilidade pública, poderá haver recurso a uma fase judicial. Neste caso, e na falta de vontade ou inexistência de acordo de reversão entre as partes, o interessado pode deduzir um pedido de adjudicação, no prazo de 120 dias a contar da notificação da autorização de reversão, e cuja competência será do tribunal administrativo de círculo da situação do prédio ou da sua maior extensão (artigo 77.º, n.º 1). Desse requerimento deverá constar, entre outros elementos, a notificação da autorização da reversão (al. a)), a indicação da indemnização satisfeita e da respetiva forma de pagamento (al. d)) e, quando for o caso, estimativa fundamentada do valor das benfeitorias e deteriorações verificadas no bem expropriado (al. e)).

De seguida, a entidade expropriante ou quem tenha ulteriormente adquirido o domínio do prédio será citada para, no prazo de 20 dias, deduzir oposição acerca dos montantes da indemnização e estimativas indicados nas alíneas d) e e), respetivamente, daquele n.º 1 (artigo 78.º, n.º 1), sendo que, no caso de se frustrar o acordo entre as partes, o montante a restituir será determinado pelo juiz, mediante a realização obrigatória de uma avaliação, e que compreende ou pode compreender, para além do valor da indemnização — atualizado desde a data da entrega até à restituição, nos termos do n.º 1 do artigo 24.º —, o

¹⁸ Este artigo visa efetivar o princípio constitucional da participação efetiva dos cidadãos nas decisões administrativas. Cfr. ALICE NEVES DE BRITO LOPES, *O exercício do direito de reversão face às expropriações por utilidade pública*, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2018, p. 47.

¹⁹ Este preceito foi aditado pela versão mais recente, uma vez que, até então, e uma vez autorizada a reversão, devia o interessado enveredar pela via judicial, instruindo o pedido de adjudicação, não havendo faculdade de recorrer ao acordo de reversão nos termos que o atual artigo 76.º-A permite. Esta é uma alteração que saudamos, pois traduz “*inúmeras vantagens, quer para os interessados — com a diminuição dos encargos e do tempo para obtenção da reversão — quer para o sistema judicial, com o descongestionamento dos tribunais administrativos (...)*”. PAULA NATIVIDADE BERNARDO GOMES, *A expropriação por utilidade pública como instrumento de planeamento territorial e urbano*, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, 2009, p. 46.

valor da benfeitorias realizadas e deduzido do eventual valor de deteriorações. No entender de PEDRO ELIAS COSTA, e atendendo à condição resolutive que o direito de reversão representa, não parece que deva ser realizada uma nova avaliação, mas apenas das benfeitorias realizadas e das deteriorações imputáveis àquela ²⁰. As recentes avaliações e tendências têm atribuído valores elevados aos bens, particularmente bens imóveis. Exigir uma nova avaliação do bem, seria fazer recair sobre o expropriado um dever de restituir um valor, não raras vezes, excessivamente superior àquele recebido aquando da expropriação ²¹.

Efetuada os depósitos ou as restituições a que haja lugar, estabelece o artigo 79.º a adjudicação, pelo juiz, do prédio ao interessado ou interessados, com os ónus ou encargos existentes à data da DUP e que não hajam caducado definitivamente (n.º 1), sendo a adjudicação comunicada pelo tribunal ao conservador do registo predial competente para efeitos de registo oficioso (n.º 3).

3.5. Questões controversas e (im)possibilidade de exercício do direito de reversão

Por fim, falta-nos analisar mais três quesitos, que não poderiam passar despercebidas, sem, contudo, despender muito tempo por os mesmos estarem desenvolvidos na doutrina já amplamente indicada.

Questão corrente que se coloca é a de saber se este direito de reversão opera também quando exista aquisição por via do direito privado, nos termos do artigo 11.º do CE. Ainda que a reversão seja potencialmente destinada às situações em que existe DUP e adjudicação do bem, uma vez que a tentativa de aquisição por via do direito privado não pertence ao procedimento expropriativo propriamente dito, antecedendo este, o particular sabe previamente que, não procedendo essa tentativa de aquisição, o beneficiário da expropriação irá recorrer ao procedimento expropriativo. Nesse caso, seria incongruente que o particular que colaborou com as restantes partes, mediante a venda dos bens, ficasse menos

²⁰ PEDRO ELIAS DA COSTA, *Guia das expropriações por utilidade pública*, 2.ª edição, Coimbra, Almedina, 2003, p. 255.

²¹ Ainda assim, não pode ser ignorado, aquando de uma avaliação nos termos do artigo 78.º, n.º 2, uma possível transformação de um terreno sem potencial edificativo à data da DUP para um terreno apto para construção no momento da reversão, caso contrário verificar-se-á uma violação dos princípios da justa indemnização e da igualdade dos cidadãos perante a lei. No exercício da retrocessão, o montante restituído deve corresponder, portanto, ao valor pago pela expropriação, devidamente atualizado, acrescido das benfeitorias realizadas e deduzido das deteriorações. De outra forma, a indicação dos montantes nos termos do artigo 77.º, n.º 1, al. d) e e) e a avaliação e diligências instrutórias efetuadas em cumprimento do n.º 2 do artigo 78.º revelar-se-iam incompreensíveis. Neste âmbito, vide Ac. TCA-N, de 03-04-2020, Proc. 00927/06.6BEPRT, no qual o tribunal competente entende que, se o artigo 78.º, n.º 2 do CE estabelece que o montante a restituir é fixado pelo juiz, precedendo as diligências instrutórias necessárias, *“tal significa que o tribunal, por um lado, não está amarrado, por assim dizer, ao valor pago pela expropriação e por outro, tem a obrigação de efetuar as diligências que entenda úteis e necessárias, perante a ausência de acordo entre as partes, para encontrar uma solução justa e equilibrada.”*

protegido do que aquele que acaba por ser expropriado ²². A aquisição de um bem por via de direito privado é ulterior à resolução de expropriar ²³, que prevê, nos termos do princípio da utilidade pública, a causa de utilidade pública a prosseguir (al. a) do artigo 10.º, n.º 1), caso em que, não sendo o fim da expropriação a realização da utilidade pública e específica identificada naquela resolução, desaparecerá o fundamento do ato expropriativo e, consequentemente, a possibilidade de fazer uso do direito de reversão. Portanto, esta garantia poderá ser empregue mesmo tendo existido aquisição do bem por via do artigo 11.º ²⁴.

Em igual sentido, questiona-se se a celebração de um contrato de compra e venda após o ato de declaração de utilidade pública impede o exercício do direito de reversão. O ato de DUP é não só pressuposto da expropriação, como condiciona todo o procedimento expropriativo, em termos de estar perante um ato ablativo do direito de propriedade vinculado à concretização do fim de utilidade pública que o justifica. Qualquer contrato, independentemente do *nomen iuris*, celebrado após aquele ato não deve ser impeditivo do direito de propriedade, a não ser em caso de desistência. Recuperando os argumentos propugnados a respeito da questão anterior, nesta situação o expropriado colabora com o expropriante, porque nada lhe adianta lutar contra este, ou seja, a propriedade não é transacionada livre e espontaneamente, embora seja uma transmissão facilitadora do procedimento expropriativo, e sobre o comprador não recai a faculdade de lhe dar destino diferente daquele contido na DUP. O que não significa que o contrato celebrado seja um puro contrato de compra e venda, uma vez que se insere no procedimento expropriativo. Por conseguinte, mesmo nesta situação pode o expropriado fiscalizar a aplicação do bem ao fim para o qual foi determinado na DUP, em jeito de poder exercer o direito de reversão, verificados os pressupostos exigidos ²⁵, sob pena de frontal violação dos princípios da igualdade, justiça, proporcionalidade e boa-fé.

Um último ponto assenta também em saber se a transferência dos bens para terceiros, antes do decurso do prazo de 20 anos sobre a data de adjudicação, constitui um obstáculo ao direito de reversão. Atendendo à letra da lei, esta questão revela maior uniformidade quanto à teoria mais conveniente. Os artigos 76.º-A, n.ºs 1 e 4, 78.º, n.º 1 e 79.º, n.º 2 — todos relativos ao processo judicial do direito de reversão — dirigem-se a “quem

²² MARIANA DA ROCHA TRIGO, MARIANA, *A reforma do Código das Expropriações: questões que merecem uma reflexão*, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade do Minho, 2019, pp. 70-71.

²³ Esta resolução que constitui o início do chamado “pré-procedimento expropriativo”. Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *op. cit.*, pp. 213-214.

²⁴ Daí a interpretação extensiva que PEDRO ELIAS COSTA faz à palavra “adjudicação” no artigo 5.º, n.º 1, al. a) e n.º 4, no sentido de abranger a adjudicação judicial, auto ou escritura de expropriação amigável e aquisição por via do direito privado no âmbito do procedimento expropriativo. PEDRO ELIAS DA COSTA, *op. cit.*, p. 245.

²⁵ ANGELINA ISABEL SILVA ARAÚJO, *O direito de reversão como garantia primordial do particular nas expropriações por utilidade pública*, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2015, pp. 60-63.

ulteriormente haja adquirido o domínio do” bem ou do prédio, além de o artigo 5.º, n.ºs 2 e 4 não integrar em nenhuma das suas alíneas que fazem cessar o direito de reversão a transferência para terceiros, pelo que todas estas disposições apontam todas num único domínio, e que é a transferência de um bem expropriado para terceiro não ser fator impeditivo do exercício do direito de reversão nos termos legais ²⁶, questão até suscitada no aresto em causa.

Estas recentes considerações demonstram uma inquietação constante com a finalidade subjacente à expropriação, no sentido de adequar em todas as possibilidades o exercício do direito de reversão, enquanto corolário fundamental do direito de propriedade privada com proteção acrescida, em virtude da sua consagração constitucional. Podemos concluir que esta garantia funciona como um fator de controlo do exercício expropriativo da Administração, ainda que esse controlo seja posterior à efetivação da expropriação para a esfera jurídica da entidade expropriante ²⁷.

No entanto, outros factos há que impedem o direito de reversão, como sucedeu com o litígio dirimido no Acórdão tratado. Naquela situação, o tribunal não improcedeu o pedido de reversão, antes reconhecendo o direito à reversão parcial da “coisa” objeto de expropriação, por, à luz das garantias que o sistema legal assegura ao direito de propriedade, não ter sido garantida a afetação integral do bem expropriado ao fim da expropriação. A ablação do terreno visava a construção de um parque de estacionamento e o arranjo da zona envolvente do Palácio da Justiça, porém foi também construído um edifício para a instalação de serviços públicos ou de interesse público e habitação, mais tarde colocado no mercado imobiliário. As frações destinadas a comércio, escritórios e habitação que foram alienadas não estão afetas ao fim de utilidade pública que presidiu a expropriação, o que consubstancia um desvio do fim (por ação), nos termos do artigo 5.º, n.º 1, al. a), legitimando o direito de reversão, ainda que parcial, uma vez que a restante parcela de terreno foi destinada ao fim proposto. E, bem assim, houve violação do princípio da proporcionalidade, na medida em que não foi respeitado na íntegra o fim último do ato expropriativo. Não tendo ocorrido qualquer causa de cessação desta garantia previstas no n.º 4, o direito de reversão pode ser requerido no prazo de três anos a contar do desvio do fim (n.º 5), facto que veio a suceder.

Questão diferente será vislumbrar como se possa concretizar essa reversão quando a construção em causa se encontra implantada sobre terreno que não integra a parcela expropriada, e cujas frações foram destinadas a venda a terceiros de boa-fé. É certo que, como já avaliámos, a existência de terceiros adquirentes não obstaculiza o direito de

²⁶ FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. 2, Coimbra, Almedina, 2010, pp. 338-339.

²⁷ MARIANA DA ROCHA TRIGO, MARIANA, *A reforma do Código das Expropriações: questões que merecem uma reflexão*, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade do Minho, 2019, p. 72.

reversão, só cessando verificado algum dos fatores previstos nos n.ºs 2 e 4 do artigo 5.º. Porém, justifica-se, neste litígio, a aplicação da solução estabelecida no artigo 45.º do CPTA, por remissão do artigo 49.º do mesmo, e cuja epígrafe é “Modificação do objeto do processo”. Estabelece o seu n.º 1 que, quando em processo dirigido contra a Administração se verifique que à satisfação dos seus interesses obsta a existência de uma situação de impossibilidade absoluta ou um excecional prejuízo do interesse público, o tribunal julga improcedente o pedido e convida as partes a acordarem o valor da indemnização, no prazo de 20 dias ²⁸, sendo que, na falta de acordo, pode o tribunal, a pedido do autor, fixar o valor da mesma depois de ordenadas as diligências instrutórias necessárias (n.º 2). No caso, e não obstante ter sido reconhecido o direito de reversão parcial ao A.A.M., razões ponderosas tiveram de ser sustentadas, tais como a construção do edifício se encontrar também em terreno não expropriado ao autor, de parte da construção se encontrar afeta ao fim da expropriação e de número relevante das frações da construção em parte da parcela ter sido adquirida por terceiros de boa-fé que, consequentemente, determinavam, da reposição da situação, prejuízos elevados para o interesse público ²⁹. Estamos perante causas legítimas de não exercício do direito de reversão (parcial) ³⁰, relevantes para o Tribunal Central Administrativo do Norte ter decidido no sentido de confirmar a decisão recorrida e convidar as partes a acordarem o montante da indemnização, no prazo de 20 dias, e que decorre do não exercício do mesmo direito de reversão ³¹.

Sendo o direito de reversão uma garantia ao direito de propriedade privada, atentos determinados pressupostos, situações existem, após a ponderação de vários interesses, que justificam limitar aquele direito, não obstante a indemnização reconhecida ao expropriado que decorre do não exercício legítimo do direito de reversão ou do não cumprimento da sentença que o reconheceu, se for esse o caso (artigos 164.º, n.º 6 e 166.º do CPTA) ³².

²⁸ Há a ressalvar que esta era a solução até à entrada em vigor da versão do DL n.º 214.º-G/2015, de 02/10, cujo prazo foi alargada para 30 dias.

²⁹ A demolição das frações acarretaria elevados prejuízos para os vários adquirentes das mesmas, tendo estes agido de boa-fé, o que constitui uma impossibilidade absoluta de o Autor exercer a garantia que lhe é reconhecida.

³⁰ FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. 2, Coimbra, Almedina, 2010, p. 339.

³¹ “(...) essa indemnização deverá ser apurada tendo como medida a diferença entre o valor que havia sido atribuído ao bem e o seu valor actual”, o que quer dizer que os novos circunstancialismos deverão ser tomados em consideração na indemnização devida. FRANCISCO MANUEL PIRES URBANO DA COSTA CALVÃO, *A justa indemnização na expropriação por utilidade pública (o conceito de expropriação, a indemnização e as garantias do expropriado)*, Trabalho destinado à atribuição do título de especialista de reconhecida experiência de competência profissional, Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto, 2015, p. 104.

³² Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *op. cit.*, p. 339. O presente litígio ilustra a primeira situação, atribuível às causas legítimas de não exercício do direito de reversão, uma vez que o direito de reversão parcial não poderia ser exercido logo no momento de interposição da ação, em virtude de o início da construção do edifício datar de 1989. Para se fazer corresponder a situação às causas legítimas de inexecução de sentenças, seria

NOTAS CONCLUSIVAS

De tudo o evidenciado, concluímos a magnitude que o direito de reversão possui no quadro do procedimento expropriativo, devendo os princípios tendentes a este último instrumento ablativo — de que é o caso o princípio da utilidade pública — acompanhá-lo, mesmo depois da consumação da expropriação, sob pena de ao particular ser conferido o exercício da retrocessão.

Desempenhando uma função de garantia do particular (entre outras existentes), o direito de reversão define-se, concomitantemente, como um importante instrumento de moralização da atividade administrativa que permite reagir contra a falta da utilização do bem expropriado para o fim de utilidade pública previamente delineado, evitando expropriações arbitrárias, sem embargo do prazo de caducidade a ele subjacente, e que deve ser respeitado.

Todavia, o seu exercício revela-se objeto de dissensos em virtude da sua amplitude procedimental e omissões legais, suscitando insegurança e imprevisibilidade jurídica aos particulares. Um desses pontos prende-se com a identificação, não de dois, mas de três pressupostos para a efetivação do direito de reversão, e que se revela mais vantajoso para os expropriados. Ademais, e de tudo o delineado supra, existe, na nossa opinião, uma premente necessidade de consagração de um direito de reversão transversal a todas as formas de transferência da propriedade do bem, garantindo-se assim que, na falta da efetiva utilização do bem expropriado para o fim de utilidade pública que esteve na origem do procedimento, o particular pode (legalmente) ver-se colocado na posição em que se encontraria no caso de ter inexistido o ato ablativo do seu direito. Estas considerações serão ressalvadas pelas situações que constituam causa legítima de não exercício do direito de reversão ou causa legítima de inexecução de sentenças e que impossibilitam o exercício daquela garantia, sem prejuízo do direito de indemnização devida ao expropriado.

necessário, à luz do artigo 163.º, n.º 3 do CPTA, que a circunstância fosse superveniente à sentença que reconhecesse o direito de reversão.