

O direito de reversão da expropriação por utilidade pública

Estudo sobre os casos em que a utilidade pública não se concretiza e os imóveis expropriados são devolvidos aos proprietários originais

Análise jurisprudencial do Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 09 de outubro de 2015, processo n.º 00986/08.7BECBR

Joana Catarina Araújo ¹

1. INTRODUÇÃO

Conforme indicado pelo presente título, a análise jurisprudencial que se segue, ocupar-se-á do direito de reversão da expropriação por utilidade pública, isto é, o estudo das situações em que a justificação de interesse público para a expropriação não se materializa e, conseqüentemente, os imóveis que foram expropriados são devolvidos aos seus proprietários originais.

Para tal, partiremos da análise do Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte no processo n.º 00986/08.7BECBR, de 9 de outubro de 2015, sendo que nos focaremos nas questões de regime por ele avaliadas para sustentar a sua decisão. Vamos, assim, proceder à exploração e desenvolvimento da fundamentação formulada pelo Tribunal que se foca, principalmente, nas fases processuais em que se pede a reversão e a adjudicação de bens a favor do expropriado. Isto significa que não faremos uma análise do instituto do direito de reversão na sua integralidade, não só porque nem todas as questões que possam surgir em torno desta figura relevam para a análise do acórdão supramencionado, mas também porque, tratando-se de um comentário jurisprudencial, o seu carácter de estudo deve ser preferentemente circunscrito e não uma explanação teórica exaustiva.

A expropriação por utilidade pública é um instituto jurídico que confere ao Estado o poder de desapropriar determinados imóveis — visando a sua utilização em projetos de interesse

¹ Mestranda da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

coletivo, tais como construção de estradas, obras de infraestrutura, implantação de serviços públicos... —, procurando conciliar o interesse público com a necessidade de utilizar áreas privadas para promover o desenvolvimento social, económico e ambiental de uma determinada região. Afigura-se, então, importante conhecer os contornos do direito de reversão na expropriação pública, uma vez que não falamos de uma temática que importe apenas a profissionais da área jurídica ou administrativa, mas sim, a todos os cidadãos, por abstratamente estarem todos em condições de vir a querer recuperar os seus imóveis, outrora expropriados, que por mudanças nas políticas governamentais, falta de recursos financeiros, indefinições burocráticas ou questões técnicas, permanecem ociosos, enquanto os proprietários originais são privados do uso e gozo de sua propriedade, muitas vezes por longos períodos.

Diante dessa situação, o direito de reversão da expropriação por utilidade pública assegura que a finalidade pública para a qual ocorreu a expropriação seja efetivamente realizada, sob pena de restabelecer a propriedade aos seus legítimos donos. No fundo, funciona como um mecanismo de proteção dos direitos dos proprietários, garantindo que a expropriação não se torne uma medida desproporcional e permanente. Deste modo, tal instituto visa evitar que os proprietários sejam prejudicados pela inércia ou pelo abandono estatal, assegurando-se assim a preservação do seu patrimônio.

Com base nessas premissas, o presente estudo tem como objetivo proporcionar uma análise crítica e elucidativa sobre esta temática relevante no campo do Direito. Por meio da investigação de aspetos práticos, esperamos contribuir para o enriquecimento do debate jurídico e para a promoção da justiça nas relações entre o Estado e os proprietários afetados pela expropriação por utilidade pública.

2. REVERSÃO DE BENS EXPROPRIADOS: EQUILÍBRIO ENTRE O INTERESSE PÚBLICO E A PROPRIEDADE PRIVADA.

Importa, antes de mais, atender ao conceito do direito de reversão, como garantia do expropriado, para servir de alicerce primordial à questão que posteriormente vamos analisar.

A reversão dos bens expropriados é o direito reconhecido pelo ordenamento jurídico ao anterior titular do bem ou direito objeto de expropriação de o reaver ou de obter a sua devolução, desde que observados certos pressupostos ².

Determina o n.º 1 do artigo 5.º que o direito de reversão tem como pressupostos o facto de os bens expropriados não terem sido aplicados ao fim que determinou a expropriação, no prazo de dois anos após a data de adjudicação dos mesmos à entidade beneficiária da expropriação ³ (alínea a)) e ainda se tiver cessado a aplicação a esse fim (alínea b)).

² Fernando ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, p. 323.

³ Fernanda Paula OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, p. 224. Fernando ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, pp. 326-327.

Uma leitura imediata da alínea *a*) do preceito mencionado parece apontar, como tem sido já várias vezes afirmado na nossa jurisprudência, que em causa estão dois casos distintos de reversão, por motivos igualmente distintos e com pressupostos diferentes também: o primeiro, a reversão decorrente da não afetação do bem expropriado aos fins da expropriação até ao prazo de dois anos após a adjudicação (alínea *a*) — repressão da inércia; o segundo, o direito de reversão por alteração do fim expropriativo (alínea *b*) — repressão do desvirtuamento do objeto da expropriação.⁴ Posto isto, e dito de outro modo, são três, e não dois, os factos que originam a reversão: não utilização do bem ao fim da expropriação no prazo de dois anos, utilização para um fim diferente do que consta da declaração de utilidade pública e cessação da utilização ao fim (os dois últimos independentemente de qualquer prazo) ⁵.

O fundamento do direito de reversão é a garantia constitucional do direito de propriedade privada, consagrada no artigo 62.º, n.º 1, da Lei Fundamental, em termos de o expropriado poder exigir a recuperação do bem no caso da sua não aplicação ao fim de utilidade pública justificativo da expropriação ou no caso de ter cessado a aplicação a esse fim diretamente com base nela, mesmo na ausência da lei ou contra a lei.⁶ Assim, com o direito de reversão estabelece-se não só uma importante garantia do particular, mas também um importante instrumento de moralização da atividade expropriativa.

Daqui decorre que o interesse público ou a causa de utilidade pública que constitui o motivo da expropriação acompanha-a mesmo para além da sua consumação.⁷ É natural que a expropriação, como garantia, recupere a sua especial força jurídica, em face do desaparecimento da razão de ser daquele ato ablativo (artigo 62.º, n.º 2, da Constituição), decorrente da não aplicação do bem ao fim público específico que o determinou ou da cessação da aplicação a esse fim, atribuindo ao expropriado o direito de reacquirição do bem de que tinha sido privado.⁸

O direito de reversão cessa, no entanto, nos termos do artigo 5.º n.º 4, se tiverem decorrido 20 anos sobre a data de adjudicação, se tiver sido dada ao bem outra finalidade mediante nova declaração de utilidade pública, renunciando o expropriado a esta ou se a declaração de utilidade pública tiver sido renovada com fundamento em grave prejuízo para o interesse público (podendo, neste caso, o expropriado optar por fixação de nova indemnização ou pela atualização da anterior) ⁹.

4 Fernanda Paula OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, p. 224. Fernando ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, p. 329.

5 Fernanda Paula OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, p. 224.

6 Fernanda Paula OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, p. 225. Fernando ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, p. 323.

7 Fernanda Paula OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, p. 225

8 Fernando ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, pp. 323-324.

9 Fernando ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, p. 331.

Já o exercício do Direito de Reversão também se encontra sujeito a um prazo de caducidade, prescrito no artigo 5.º n.º 5 do CE: três anos a contar da ocorrência do facto que a originou, sob pena de caducidade ¹⁰.

Quanto à sua natureza jurídica, pode-se associar à natureza do instituto da expropriação. O ato expropriativo, de que resulta a transferência dos bens para a entidade expropriante, tem a sua justificação no facto de os bens serem necessários para a realização de um interesse público específico. Daqui resulta que a expropriação está condicionada pela efetiva subsistência da sua causa, que constitui a sua razão única e essencial. Se os bens não tiverem sido aplicados ao fim público indicado no ato de declaração de utilidade pública ou se essa aplicação tiver cessado, significa que a causa de utilidade pública faltava *ab origine* ou, pelo menos, veio sucessivamente a faltar.

Perante esta situação, a lei confere ao expropriado a possibilidade de readquirir os bens, restituindo a indemnização que tinha recebido do expropriante. A natureza jurídica da reversão é, assim, uma verdadeira condição resolutiva, que, devido ao desaparecimento da causa *expropriandi* decorrente do não cumprimento da finalidade da expropriação, faz cessar os efeitos desta, impondo a repristinação das coisas no *status quo ante*, restituindo o antigo proprietário o valor que tinha recebido na indemnização e recuperando a propriedade do bem ¹¹.

3. O ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL, DE 09 DE OUTUBRO DE 2015 (PROCESSO N.º 00986/08.7BECBR, ROGÉRIO PAULO DA COSTA MARTINS)

Após um breve percurso sobre os principais aspetos do direito de reversão, vamos recorrer à análise do acórdão proferido pelo Tribunal Central Administrativo (T.C.A) Norte no processo n.º 00986/08.7BECBR de 9 de outubro de 2015, de modo a responder a algumas das questões que legitimamente surgem em relação à sua natureza e regime jurídico.

Apesar de estar em causa uma decisão controversa — estamos a falar de uma decisão em sede de recurso que conclui pela discordância da decisão do tribunal *a quo* —, tal decisão não apresenta uma extrema relevância jurisprudencial ou doutrinal, mas consubstancia um exemplo prático de como as questões emergentes deste direito, passam de uma teorização abstrata, para a realidade da expropriação pública, podendo despoletar entendimentos diversos em relação a alguns pontos do seu regime jurídico.

¹⁰ Ana Isabel PACHECO e Luís ALVAREZ BARBOSA, *Código das Expropriações Anotado e Comentado*, Almedina, 2013: “O estabelecimento deste prazo de caducidade pressupõe que os expropriados tiveram conhecimento da expropriação, pois só assim poderiam exercer tal direito (art. 329.º, do CC)”.

¹¹ Fernando ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, pp. 339-340.

É de ter em atenção que a decisão de primeira instância foi proferida em momento anterior à alteração ocorrida em 2008 ao artigo 77.º, n.º 1 do Código das Expropriações, daí que a base legal e doutrinal que sustenta tal decisão esteja construída em torno do antigo artigo. No entanto, mais à frente, teremos em consideração a modificação no regime jurídico do direito de reversão, analisando as alterações introduzidas Lei n.º 56/2008, de 04 de setembro.

O que está em causa no acórdão referido é o recurso do despacho de 27 de junho de 2014 do Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra que declara o indeferimento do requerimento para a declaração de extinção da instância na ação movida contra o agora recorrente, EP — Estradas de Portugal, S.A, por MEDBGSM e CRDBG, datada de 11 de março de 2011.

Para entendermos melhor a posição do agora recorrente (EP — Estradas de Portugal, S.A), no caso em apreço, vamos ter em conta que, por despacho proferido em 17 de junho de 2008, o Secretário de Estado Adjunto das Obras Públicas e Comunicações, autorizou a reversão de uma parcela de um terreno da planta parcelar relativa à E.N. 342-Beneficiação entre Condeixa e Lousã, Troço Miranda do Corvo/Lousã, cuja declaração de utilidade pública consta do DR n.º 285, 2.ª Série, de 12/12/1988. A presente ação foi instaurada em 2008, intentada por MEDBGSM e CRDBG, e teve como pedido o de adjudicação da propriedade da referida parcela. A sentença de 11 de março de 2011, que não foi objeto de recurso, fixou o valor de 63.914,40 euros como montante a restituir pelas autoras à ré pela reversão da referida parcela de terreno, com área de 5.160 m², correspondente a uma parcela do prédio situado na reta do Pereiro, Lugar do Montoiro, em Miranda do Corvo e, à data da supramencionada sentença, esta tinha um valor de 63.914,40 euros.

Tal como acontece no procedimento expropriativo, também o procedimento de reversão pode ser constituído por duas fases: um procedimento administrativo, onde terminará no ato que autoriza a reversão por parte da entidade que declarou a utilidade pública do bem; e um procedimento judicial ¹².

Começando pelo procedimento administrativo, importa sublinhar que a reversão deve ser requerida à entidade que houver declarado a utilidade pública da expropriação ou que haja sucedido na respetiva competência (artigo 74.º, n.º 1). No prazo de 10 dias a contar da receção do pedido de reversão, a entidade competente para decidir ordena a notificação da entidade expropriante (entenda-se, entidade beneficiária da expropriação) e dos titulares de direitos reais sobre o prédio a reverter ou sobre os prédios dele desanexados, cujos endereços sejam conhecidos, para que se pronunciem sobre o requerimento, no prazo de 15 dias (artigo 75.º, n.º 1). Realce-se, ainda, que, se os factos alegados pelo requerente da reversão não forem impugnados pela entidade expropriante, presume-se, salvo prova

¹² Fernanda Paula OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, p. 226. Fernando ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, pp. 344-345.

em contrário, que são verdadeiros (artigo 75.º, n.º 4). Segue-se a decisão sobre o pedido de reversão, a qual é notificada ao requerente, à entidade expropriante e aos interessados cujo endereço seja conhecido e publicada, por extrato, na 2.ª Série do Diário da República (artigo 76.º, n.º 1 e 2), tal como aconteceu neste caso. Se aquela decisão for favorável, ou seja, se a reversão for autorizada, podem a entidade expropriante, ou quem ulteriormente haja adquirido o domínio do terreno, consoante o caso, e o interessado na reversão acordar quanto aos termos, condições e montante indemnizatório da reversão (artigo 76.º-A, n.º 1). E se assim suceder, o procedimento da reversão é composto unicamente pelo procedimento administrativo, já que é dispensada a intervenção do tribunal.¹³ Contudo, é de concluir que nesta situação, tal acordo não ocorreu, pois, posteriormente, MEDBGSM e CRDBG instauraram uma ação que teve como pedido o de adjudicação da propriedade da referida parcela, iniciando-se assim uma segunda fase do procedimento do direito de reversão, o procedimento judicial.

A intervenção do Tribunal Administrativo verifica-se em dois níveis: um primeiro nível do contencioso da decisão sobre o pedido de reversão que ocorre no caso de silêncio da entidade que declarou a utilidade da expropriação sobre o requerimento da reversão, no caso de recusa da reversão ou no caso de indeferimento expresso do requerimento corporizador do pedido de reversão; ou, por outro lado, um segundo nível, como se verificou neste cenário, do contencioso sobre o pedido de adjudicação, ou seja, sobre a transferência da propriedade do bem da entidade expropriante para o expropriado e sobre o montante da indemnização a pagar por este àquela.¹⁴

De qualquer modo, sabe-se que o Secretário de Estado Adjunto das Obras Públicas e Comunicações, autorizou o direito reversão e, desse modo, estamos perante a outra hipótese que dá fundamento à verificação do segundo nível do processo judicial: hipótese em que o interessado na reversão deve deduzir, no prazo de 120 dias a contar da data da notificação da autorização, perante o tribunal administrativo de círculo da situação do prédio ou da sua maior extensão, o pedido de adjudicação (artigo 77.º, n.º 1). Deve ser instruído com os documentos mencionados no artigo 77.º que o tribunal aprecia, seguindo os tramites dos artigos 78.º e 79.º, no caso de reconhecer o direito de reversão¹⁵.

Neste sentido, importa atender ao artigo 5.º da Lei n.º 13/ /2002, de 19 de fevereiro, que aprovou o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), alterou o artigo 77.º, n.º 1, do CE, operando uma deslocação de competências a favor dos tribunais administrativos em matéria de adjudicação da propriedade dos bens expropriados na reversão. De facto, o artigo 77.º, n.º 1, do CE, na sua versão originária, determinava que, "autorizada a reversão, o interessado deduz, no prazo de 90 dias a contar da data da notificação da

13 Fernando ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, pp. 345-346.

14 Fernando ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, p. 346.

15 Fernando ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, p. 347.

autorização perante o tribunal de comarca da situação do prédio ou da sua maior extensão o pedido de adjudicação (.)". Quer isto dizer que, de acordo com o CE, na sua redação originária, eram os tribunais judiciais os competentes para conhecer do pedido de adjudicação, isto é, da transferência da propriedade do bem da entidade expropriante para o expropriado e para decidir sobre o montante da indemnização a pagar (a devolver ou a restituir) por este àquela. Agora, como vimos, nos termos da atual redação do artigo 77.º, n.º 1, do CE — a qual sofreu ajustamentos por efeito do artigo 1.º da Lei n.º 56/2008, de 4 de setembro, em consequência da introdução de uma fase de tentativa de acordo, quanto aos termos, condições e montante indemnizatório da reversão, após a autorização desta —, a competência para conhecer do pedido de adjudicação do bem ao expropriado pertence ao tribunal administrativo de círculo da situação do prédio ou da sua maior extensão ¹⁶.

Posto isto, as autoras vieram pedir a adjudicação da propriedade da parcela de terreno, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 77.º do Código das Expropriações, na redação anterior à Lei n.º 56/2008, de 4 de setembro e, desse modo, MEDBGSM e CRDBG interuseram a cumulação de pedido de adjudicação no Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra, já que parcela de terreno se situa em Miranda do Corvo e este é o tribunal da comarca competente ¹⁷. O pedido terá tido como base ou a impossibilidade de recorrer ao acordo quanto aos termos, condições e montante indemnizatório da reversão, ou tendo-se disponibilizado a realizar esse acordo, este não tenha vindo a ser celebrado por inêxito das negociações ¹⁸.

Apresentado o pedido de adjudicação, instruído com os documentos assinalados, tem lugar a citação para os termos do processo da entidade expropriante ou de quem ulteriormente haja adquirido o domínio do prédio, podendo esta deduzir oposição, no prazo de 20 dias, quanto aos montantes da indemnização que o expropriado recebeu pela expropriação do bem e da estimativa quanto ao valor das benfeitorias e das deteriorações verificadas no bem expropriado (artigo 78.º, n.º 1) ¹⁹.

Se não houver acordo quanto ao montante da indemnização a restituir pelo expropriado ao expropriante, o montante da indemnização a restituir é fixado pelo juiz, precedendo as diligências instrutórias que tiver por necessárias, entre as quais tem lugar obrigatoriamente a avaliação, a qual é regida pelas disposições atinentes à avaliação que tem lugar no âmbito do recurso da decisão arbitral para o tribunal de comarca na expropriação litigiosa (artigo 78.º, n.º 2) ²⁰. Neste caso, e diferentemente do que sucede

¹⁶ Fernando ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, pp. 349-350.

¹⁷ Caso o pedido de adjudicação da propriedade da parcela de terreno fosse deduzida nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 77.º do Código das Expropriações, na redação posterior à Lei n.º 56/2008, de 04 de Setembro, o tribunal competente seria o Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra.

¹⁸ Fernando ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, p. 347.

¹⁹ Fernando ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, p. 348.

²⁰ Fernando ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, p. 348.

no recurso da decisão arbitral para o tribunal de comarca, é sempre possível uma segunda avaliação, de harmonia com o disposto no artigo 78.º, n.º 2, *in fine*, do CE ²¹. Contudo, tal acordo deve ter existido uma vez que não se verificou recurso e o juiz limitou-se a homologar esse acordo e a fixar na sentença uma indemnização correspondente, no valor de 63.914,40 euros.

Por conseguinte, após a apresentação do pedido de adjudicação, instruído com os documentos assinalados, a citação da entidade expropriante para deduzir oposição e determinado, com trânsito em julgado, o montante da indemnização a restituir, é necessário efetuar os depósitos ou as restituições a que haja lugar.

Nestes termos, em 15 de maio de 2012 foi proferido um despacho que ordenou a notificação das autoras para "...demonstrar o depósito da quantia fixada no prazo que se fixa em 20 dias, sob pena do imóvel permanecer na titularidade do expropriante caso o não faça". Notificadas do antedito despacho, vieram as autoras requerer a prorrogação, por período não inferior a 20 dias, do prazo que lhes fora fixado para demonstrar a realização do depósito. Em 27 de setembro de 2012, foi proferido novo despacho no qual se ordenou a notificação das autoras para, em 15 dias, informarem se já haviam efetuado o depósito e para, em caso negativo, efetuarem o pagamento à ré, quando vieram as autoras requerer nova prorrogação de prazo não inferior a 120 dias por ser esse segundo afirmaram "...o período de tempo que reputam como suficiente para a junção do comprovativo do depósito do preço a favor da R.". A ré não se opôs à pretendida prorrogação, salientando que não obstante a mesma dever ser a última a ser concedida. Assim, por despacho de 3 de dezembro de 2012, foi prorrogado o prazo por mais 120 dias e posteriormente, as autoras foram notificadas do despacho de 7 de janeiro de 2014 "...para provar ter feito o depósito ou, não o tendo feito, expor a justificação para a omissão...", contudo, as autoras voltaram a requerer nova prorrogação do prazo, para efetuarem o depósito, desta feita até ao final do mês de março de 2014.

Após essa data, nenhum impulso vieram dar aos autos. O aludido depósito não foi feito até à presente data. Apesar da lei não fixar prazo para realização dos depósitos, permitindo ao juiz fixar o prazo para esse efeito, a verdade é que este fixou-o e prorrogou-o várias vezes, a pedido das autoras, tendo o prazo da última prorrogação decorrido sem que as autoras alegassem justo impedimento para a prática de tal ato.

Desse modo, a ré, EP — Estradas de Portugal, S.A, requereu em 29 de maio de 2014 a declaração, nos termos da alínea e) do artigo 277.º do Código de Processo Civil, da extinção da instância por impossibilidade e inutilidade superveniente da lide.

De qualquer modo, o tribunal emitiu um despacho, a 27 de junho de 2014 que concluiu no sentido da instância se encontrar extinta por sentença transitada em julgado. "Poderá renovar-se se for caso de proferir decisão de adjudicação do imóvel aos beneficiários da

21 Fernando ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, p. 348.

reversão. Mas de momento não tem sentido falar da sua extinção, porque se encontra extinta. Como assim, indefere-se o requerido”.

Tendo estes aspetos em consideração, o agora recorrente, requer ao Tribunal Central Administrativo Norte o deferimento do requerimento para declaração de extinção da instância, invocando que o despacho recorrido procede a uma interpretação do artigo 79.º do Código das Expropriações, que viola os princípios e o disposto no artigo 2.º, artigo 9.º alínea b), n.º 1 do artigo 13.º, n.º 4 do artigo 20.º e n.º 1 do artigo 62.º, todos da Constituição da República Portuguesa.

Posto isto, é de concordar com o despacho emitido pelo tribunal a 27 de junho de 2014?

A sentença proferida nos autos em 11 de março de 2011, transitada em julgado, que fixa em €63.914,40 o valor a pagar pelas autoras à ré pela reversão da antedita parcela de terreno, apenas conhece do valor indemnizatório a pagar pela reversão. Não há nos autos nenhuma decisão sobre a procedência ou improcedência do pedido de adjudicação da parcela. Deste modo, não se encontra apreciada, na totalidade, a pretensão material formulada pelas autoras e, portanto, o mérito da ação. Claro está que, sem haver decisão de mérito sobre o pedido de adjudicação formulado pelas autoras, então não pode ser considerada extinta a instância com fundamento na sentença transitada em julgado.

E porque será que não houve nenhuma decisão sobre a procedência ou improcedência do pedido de adjudicação da parcela, sendo que era este o objeto da ação?

Como já vimos, após a apresentação do pedido de adjudicação juntamente com os documentos necessários e a citação da entidade expropriante para que ela possa apresentar oposição, o juiz competente determinará o montante da indemnização a ser restituída, com trânsito em julgado. De qualquer modo, só após a realização dos depósitos ou restituições pertinentes é que ocorrerá a adjudicação do imóvel aos interessados, que é da competência do juiz.²²E, a verdade, é que as autoras não fizeram o depósito da quantia fixada na sentença proferida em 11 de março de 2011, a pagar à reversão pela reversão. Aliás, todos os pedidos de prorrogação de prazo feitos pelas autoras revelaram-se atos inúteis.

Caso os depósitos tivessem sido concebidos, seriam, posteriormente, levantados pela entidade expropriante ou por quem ulteriormente haja adquirido o domínio sobre o bem, conforme for o caso (artigo 79.º, n.º 2) e, por fim, a adjudicação da propriedade seria comunicada pelo tribunal ao conservador do registo predial competente para efeitos de registo oficioso (artigo 79.º, n.º 3)²³.

Posto isto, a não realização do depósito impede a adjudicação da propriedade da parcela às autoras e conseqüentemente impossibilita que a ação atinja o resultado visado e,

22 Fernando ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, p. 349.

23 Fernando ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, p. 349.

por isso, não pode, como faz o despacho recorrido, declarar extinta a instância e admitir a possibilidade de renovação da instância.

Podemos considerar que o processo em que se pede a reversão e adjudicação de bens a favor do expropriado, tem duas fases processuais: uma fase que termina com uma sentença, precedida ou não de diligências instrutórias, a fixar o valor a restituir pelo expropriado — verificou-se neste caso, a instancia extinguiu-se com a sentença que declarou o valor a restituir; e uma fase que termina com a decisão de adjudicação, essa sim a apreciar o pedido inicial de reversão e adjudicação a favor das expropriadas — no caso em concreto, esta instância subsequente também se extinguiu, não por uma decisão final, mas por impossibilidade superveniente da lide, tal como defende a recorrente.

A impossibilidade ou inutilidade superveniente da lide (que constitui causa de extinção da instância — al. e) do art. 277.º do CPC) verifica-se quando, por facto ocorrido na pendência de tal instância, “a pretensão do autor não se pode manter, por virtude do desaparecimento dos sujeitos ou do objeto do processo, ou encontra satisfação fora do esquema da providência pretendida”²⁴. Não é suficiente, portanto, a existência de um facto que torne a lide inútil; exige-se, para que se verifique a causa de extinção da instância considerada, que o facto seja superveniente²⁵.

O despacho recorrido deve, então, ser deferido e, conseqüentemente, julgada extinta a instância por inutilidade superveniente da lide (cf. alínea e) do artigo 277.º do Código de Processo Civil).

Após o deferimento do requerimento, a instância será julgada extinta e, conseqüentemente, quaisquer atos que venham a ser praticados nos presentes autos, e, portanto, uma futura e hipotética — pois não se sabe sequer se alguma vez o depósito da quantia a pagar pela reversão será realizado — adjudicação da propriedade da parcela às autoras, serão inexistentes.

Aliás, ao admitir a possibilidade de renovação da instância, o despacho recorrido consagra uma solução que se traduz numa clara violação do direito de propriedade da ré, direito que se mantém e não foi transferido, uma vez que não foi adjudicada a propriedade da parcela às autoras, por falta de depósito necessário. Atentos os princípios da proporcionalidade, equidade, segurança e confiança jurídica, pilares fundamentais de um estado de direito, e atento o direito de propriedade constitucionalmente garantido, o direito de propriedade da ré não poderá ficar diminuído e limitado pelo espectro, por tempo indefinido, da possibilidade da instância (ainda para mais como se viu quando a lei nem sequer o admite) se vir a renovar, nem poderá ficar refém do comportamento das autoras.

Conclui-se que o despacho recorrido tem implícito uma interpretação das normas jurídicas do processo de reversão, designadamente do artigo 79.º do Código das Expropriações,

²⁴ Acórdão n.º 02767/17.8BEPRT de Tribunal Central Administrativo Norte, 25 de Maio de 2018

²⁵ Acórdão n.º 1124/11.4BTMR.C1 do Tribunal da Relação de Coimbra, de 5 de dezembro de 2012 e Acórdão n.º 12131/15 de Tribunal Central Administrativo Sul, 28 de Maio de 2015

baseada na ausência de um prazo peremptório para a realização do depósito e consequente adjudicação, que viola o disposto no artigo 2.º, artigo 9.º alínea b) da CRP que atribui ao Estado a tarefa de garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático; no n.º 1 do artigo 13.º da CRP que prevê o princípio da igualdade; no n.º 4 do artigo 20.º que pressupõe o direito a todos intervirem numa causa que seja objeto de decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo; e, por último, no n.º 1 do artigo 62.º da CRP que garante o direito de propriedade privada.

4. CONCLUSÃO

Findo o percurso que nos propusemos a percorrer, resta-nos retirar as respetivas conclusões.

No que ao ponto central do nosso comentário diz respeito, e tendo ele começado pelo conhecimento da realidade da reversão dos bens expropriados como uma das garantias do particular nas expropriações legais, afigura-se clara a nossa adesão à posição assumida pelo TCA Norte, no acórdão sobre o qual discorremos.

De uma perspetiva mais geral e abstrata, percebemos que o direito de reversão visa restaurar a propriedade aos seus titulares anteriores, bem como restituir-lhes os direitos e encargos associados ao imóvel na data da declaração de utilidade pública. De qualquer modo, durante o processo de reversão, o Tribunal Administrativo desempenha um papel crucial, analisando os pedidos de reversão, decidindo sobre a adjudicação e estabelecendo o montante da indemnização a ser restituída aos expropriados. Nesse sentido, o juiz atua como um mediador imparcial, garantindo não só que os interesses dos proprietários originais sejam adequadamente protegidos, mas também que os proprietários subsequentes à expropriação não sejam prejudicados, pois não podemos esquecer que o direito de reversão da expropriação por utilidade pública é uma salvaguarda legal que busca equilibrar os interesses públicos e privados.

Ao permitir que os proprietários originais recuperem as suas propriedades quando a utilidade pública não se concretiza, o sistema jurídico proporciona uma forma de reparação aos indivíduos afetados pela expropriação. No entanto, é essencial que os requisitos legais sejam estritamente seguidos e que haja um escrutínio cuidadoso para evitar abusos e garantir a legitimidade dos pedidos de reversão.

Neste sentido, a decisão judicial que indeferiu o requerimento para declaração de extinção da instância na ação que foi intentada contra EP — Estradas de Portugal, S.A, para pedir a reversão e adjudicação de bens a favor do expropriado, parece-nos, neste caso, por um lado, prematura e, por outro, infundada, na medida em que considerou a extinção da instância com fundamento na sentença transitada em julgado, sem sequer se encontrar, na totalidade, a pretensão material formulada pelas autoras e, portanto, o mérito da ação.

Por fim, concluímos que a clareza e a previsibilidade dos procedimentos relacionados com o direito de reversão são fundamentais para garantir uma aplicação justa e eficaz

deste direito. E, precisamente por essa razão, considerando as lacunas identificadas no sistema atual, nomeadamente a ausência de prazos claros e razoáveis para o cumprimento dos depósitos (ou restituições a que haja lugar no processo de reversão) e a inexistência de alguma consequência jurídica para o incumprimento dos mesmos, seria legítimo ponderar uma reforma no Código das Expropriações de modo a não só evitar atrasos injustificados na restituição dos valores devidos, como também a estabelecer uma expectativa clara para a entidade expropriante ou para qualquer pessoa que tenha adquirido posteriormente a propriedade do bem.

Claro está que situações excecionais existem e, em função disso, uma possível reforma teria de considerar mecanismos aptos a proporcionar flexibilidade suficiente para abordar casos particulares, não obstante garantir ao mesmo tempo a segurança e a previsibilidade necessárias para todas as partes envolvidas.