

**Avaliação das opções estratégicas para o
aumento da capacidade aeroportuária da região de Lisboa**

Parecer E

**Estudo dos direitos dos antigos proprietários dos terrenos do
Aeroporto Humberto Delgado, e análise dos constrangimentos
inerentes à utilização dos terrenos e potencial de rentabilização**



PT 6 – Jurídico

Coordenação: Raquel Carvalho

Março de 2024

Informação E

Direitos dos antigos proprietários dos terrenos do Aeroporto Humberto Delgado

Raquel Carvalho

Coordenadora do PT6

Colaboração

Sofia Galvão Advogados

A. Enquadramento factual

Atendendo à distância temporal entre o momento da construção do AHD e o momento atual, não foi fácil reunir factos documentados sobre a história dos terrenos em que atualmente está implantado o AHD, bem como sobre o processo expropriativo dos mesmos.

Da informação disponibilizada, conta-se o ofício da ANA, n.º 760420, sobre “Documentação relativa à história jurídica dos terrenos do AHD”, a legislação que, de algum modo, vai fazendo essa história factual e jurídica, o memorando celebrado entre o Município de Lisboa e o Estado, representado pelo Ministro de Estado e das Finanças, Ministro dos Assuntos Parlamentares, Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, Secretário de Estado da Cultura e Secretário de Estado das Obras Públicas, em 20 de julho de 2012, nota explicativa relativa à zona de ocupação e expansão do Aeroporto Humberto Delgado (de 3 de maio de 2017).

Do acervo documental acima referido, é possível concluir que:

a) os terrenos onde se encontra implantado o AHD foram adquiridos por expropriação, em duas fases fundamentais, a cargo do município de Lisboa (1935 a 1938), tendo ocorrido outras expropriações, menores, em 1944, 1945 e 1946 (ofício da ANA, n.º 760420);

b) em 1959, ocorreu a terceira fase de expropriações da responsabilidade da DGAC (presumimos que signifique Direção Geral da Aviação Civil) - ofício da ANA, n.º 760420;

c) em 1985, a então ANA, EP terá conduzido processos expropriativos para a instalação do sistema de sinalização da aproximação à pista 21 - ofício da ANA, n.º 760420;

d) houve disputa judicial sobre a propriedade dos terrenos - proc. 1023/95.TVLSB;

e) em 2012, foi celebrado o memorando que pôs fim ao contencioso sobre a propriedade dos terrenos do perímetro do AHD, reconhecendo-se a propriedade do Estado (ponto 1 do Memorando). A contrapartida foi a assunção pelo Estado (ou por entidade por si designada) de 227 M€ de dívida do Município, acrescendo um pagamento de 9M€. Este

memorando foi ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 4/2013, de 18 de janeiro¹.

Entretanto, em 1989, pelo Decreto-Lei n.º 351/89, de 13 de outubro, o então Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações desafetou do domínio público os terrenos onde estão implantadas as instalações da TAP, no AHD, e, invocando a essencialidade dos mesmos “ao normal funcionamento bem como ao saneamento financeiro da TAP, empresa que explora um serviço público fundamental”, integrou tais terrenos no património da TAP “com total exclusão do direito de reversão”. De acordo com os antecedentes descritos no diploma do Governo, havia um regime específico dos edifícios implantados nesses terrenos que cessou com este diploma – direito de superfície. Ou seja, o diploma extingue o direito de superfície e transfere a propriedade plena para a TAP. O direito de superfície previa a reversão para o Estado ao fim de 20 anos.

Todavia, em 2003, a ANA e a CML celebraram protocolo de cedência de áreas de terreno com 106.055m² junto à vedação periférica do AHD necessárias ao traçado da Av. Santos e Castro, de acordo com o Ofício da ANA, n.º 760420.

Por fim, na nota explicativa relativa à zona de ocupação e expansão do Aeroporto Humberto Delgado (de 3 de maio de 2017), encontra-se a informação de que, em 1968, a referida zona fora incluída na área de ocupação e expansão do aeroporto, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 48 542, de 24 de agosto de 1968.

Não dispomos dos processos expropriativos para verificar se foram constituídos direitos especiais e a que título.

B. Enquadramento jurídico

1. O regime jurídico em vigor à data da expropriação

Vigorava em 1948 a Lei n.º 2030, de 22 de junho, que previa a expropriação de bens imóveis “por causa de utilidade pública prevista na lei, mediante o pagamento de justa indemnização” (artigo 1.º). Estava contemplado o direito de preferência dos expropriados

¹ Segundo notícia publicada no jornal “Dinheiro Vivo”, de dezembro de 2012, é noticiada a propriedade dos terrenos pelo Estado e a ausência de quaisquer direitos da empresa que adquiriu a ANA, sublinhando-se que os terrenos integram o domínio público.

na venda em hasta pública, quando a expropriação não se destinasse a fins de interesse público (n.º 2 do artigo 7.º). A reversão dos bens estava prevista no artigo 8.º, sem prejuízo de salvaguarda para entidade expropriante quanto às parcelas declaradas sobranes: (i) restituição do preço percebido; (ii) se a obra não estivesse realizada no prazo previsto e respectivas prorrogações; (iii) se tivesse sido dado destino/fim diverso aos bens. Portanto, em tudo semelhante aos pressupostos atuais. Estava prevista a expropriação por entidades particulares. O Decreto-Lei n.º 46027, de 13 de novembro, regulava o direito de reversão de bens ou direitos expropriados. Estabelecia o prazo de um ano para o exercício do direito de reversão (n.º 1 do artigo 1.º), a cessação do direito se “os bens ou direitos expropriados tiverem sido ou, antes da decisão sobre o respectivo pedido, [viesses] a ser destinados a outros fins de utilidade pública ou permutados com outros afectados a qualquer desses fins” (n.º 2 do artigo 1.º). Estabelecia a extinção do “direito à reversão de bens e direitos expropriados antes da entrada em vigor da Lei 2030, de 22 de Junho de 1948, [fosse] qual [fosse] o seu fundamento, considera[va]-se extinto em todos os casos e para todos os efeitos, por falta de exercício no prazo geral de três meses, fixado nos §§ 10.º e 11.º do artigo 27.º da Lei de 23 de Julho de 1850” (n.º 1 do artigo 2.º).

O Decreto-Lei n.º 71/76, de 27 de janeiro, revogou “os artigos 1.º a 20.º da Lei 2030, de 22 de Junho de 1948, salvo o disposto no artigo 10.º, n.ºs 2, 4 e 5, e no artigo 17.º” (artigo 107.º), estabelecendo novo regime de expropriações, por utilidade pública. Foi integralmente revogado o Decreto-Lei n.º 46027, de 13 de novembro. O n.º 1 do artigo 9.º estabelecia que “quando a entidade expropriante [fosse] de direito público, não [havia] direito de reversão”.

Em 1976, o Decreto-Lei n.º 845/76, de 11 de dezembro, aprovava o Código das Expropriações, revogando algumas normas da Lei n.º 2030 e o Decreto-Lei n.º 71/76, de 27 de janeiro (artigo 128.º). Manteve a inexistência de direito de reversão, se a entidade expropriante fosse de direito público, exceto se o expropriado fosse uma autarquia local (n.º 1 do artigo 7.º). Previa-se a inexistência de direito de reversão “quando por lei ou por contrato os bens deve[sssem] ser integrados no domínio público do Estado ou das autarquias ou ainda quando lhe fo[ssse] dado outro destino de utilidade pública” (n.º 4 do artigo 7.º)². O regime da reversão estava regulado no Título VII. É importante também

² Daqui podia resultar, por absurdo, que, não estando em causa uma entidade expropriante de direito público, existiria um direito de reversão que poderia ser exercido *ad aeternum*, se em qualquer momento no futuro (ainda que houvessem decorrido séculos) o bem deixasse de estar afecto às utilidades que justificaram a expropriação (no prazo de um ano a partir de do facto originador da reversão) - cf. OLIVEIRA

ter presente que, para além disso, quando existisse, o direito de reversão teria de ser exercido dentro do prazo de um ano a contar da verificação do facto originador da reversão, independentemente da data em que o interessado dele teve conhecimento (cf. artigo 7º nº 3 do CE/76).

O Decreto-Lei n.º 438/91, de 9 de novembro, revogou o regime anterior integralmente, aprovando outro Código das Expropriações. O regime da reversão é muito semelhante ao atual, estando descrito no título VI o procedimento do exercício do direito.

Por último, surge a Lei n.º 168/99, de 18 de setembro, que revogou integralmente o regime anterior (artigo 3.º). O regime do direito de reversão é o que resulta da descrição do *relatório II*, para o qual se remete.

2. O regime jurídico em vigor

A resposta à questão de saber se os antigos proprietários são titulares de algum direito sobre os terrenos então expropriados implica saber-se:

a) se o regime legal previa um direito a constituir à semelhança do regime atual;

b) se, atendendo à especificidade da infraestrutura, o processo expropriatório dentro da ordem jurídica então vigente, previu algum direito específico para esses antigos proprietários.

O conjunto de informações obtidas até ao momento não permitiu analisar com detalhe o processo expropriativo, uma vez que o mesmo foi disponibilizado em tempo não útil.

Assim, a sucessão de atos com valor legislativo estabelece:

a) 1948, existência de direito de reversão;

b) pelo regime de 1976, não havia direito de reversão;

c) em 1991, voltou a existir direito de reversão;

ASCENSÃO, in “Reprivatizações e Direitos dos Ex-Titulares das Empresas Nacionalizadas”, ROA, ano 51, pp. 312 ss.

d) o regime vigente prevê o direito de reversão.

O direito de reversão segue o quadro legal vigente à data do respetivo exercício e isso mesmo tem sido confirmado pela jurisprudência. Veja-se, a título exemplificativo:

* Acórdão do Pleno da Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo, de 01.10.2003 (Processo n.º 037653): "I - O Código das Expropriações de 1991 aplica-se aos pedidos de reversão feitos após a sua entrada em vigor, ainda que respeitantes a expropriações realizadas ao abrigo de anteriores diplomas legais. II - Nos termos da al. a) do n.º 4 do art. 5.º do CE/91 o direito de reversão cessa quando tenham decorrido 20 anos sobre a data da adjudicação dos bens expropriados. III - A cessação de tal direito não configura um ataque ilegal e inconstitucional ao direito de propriedade desde que a expropriação tenha obedecido ao cânones legais e, designadamente, tenha sido paga a justa indemnização."

* Acórdão n.º 393/2016 do Tribunal Constitucional (Processo n.º 166/16) "Sumário: I O direito de reversão tem sido entendido como uma condição resolutiva do ato expropriativo, de previsão legal, ligando-se à garantia da tutela da propriedade privada; II O direito de reversão pode ser sujeito a um prazo para o seu exercício, por razões de segurança e estabilidade das relações jurídicas. A previsão, pelo legislador, de um prazo de 20 anos, contado desde a data da adjudicação, para esse efeito não contraria qualquer norma ou princípio constitucional; III A sujeição a este prazo, por aplicação da norma constante do artigo 5.º, n.º 4, alínea a), do Código das Expropriações de 1991, de um direito de reversão constituído em 2008, por referência a adjudicação datada de 1979, não tem carácter retroativo. Trata-se de aplicação da lei a situações de facto e relações jurídicas presentes não terminadas, ou seja, de uma hipótese de retroatividade inautêntica ou retrospectiva; [...] VII Consequentemente, não é inconstitucional a norma contida no artigo 5.º, n.º 4, alínea a), do Código das Expropriações de 1991, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 438/91, de 9 de novembro, na interpretação segundo a qual o direito de reversão cujo pedido é formulado após o início da vigência do referido Código cessa, em virtude de prescrição, decorridos que sejam 20 anos sobre a data da adjudicação, ainda que esta tenha ocorrido na vigência de lei anterior.

3. Análise dos constrangimentos inerentes à utilização dos terrenos e do potencial de rentabilização

3.1. Constrangimentos

O Parecer D e o Anexo 4 do PT5 debruçam-se sobre a influência dos IGT, em particular dos instrumentos de planeamento municipal de Lisboa, destacando:

a) “os terrenos confinantes ao AHD se encontram limitados por servidão militar e aeronáutica desde 1968”, de acordo com a “atual Planta de Servidão Administrativa e Restrição de Utilidade Pública I, do Plano Diretor Municipal de Lisboa (PDML)”³;

b) por conseguinte, existem limitações de cércneas nos terrenos vizinhos ao AHD;

c) por outro lado, a alínea a) do n.º 1 do artigo 7.º do PDM de Lisboa, identifica como primeira servidão administrativa e restrição de utilidade pública, o AHD;

d) além disso, a “generalidade da área do AHD, [é qualificada] como Espaços de Uso Especial de Infra-estruturas Estruturantes (Espaços de Uso Especial de Infra-estruturas Consolidados)” – cfr. o disposto nos artigos 37.º, n.º 1, alínea e) e n.º 2, alínea a), subalínea v) e 56.º do Regulamento do PDM⁴;

d) o n.º 7 do artigo 56.º do PDM de Lisboa, em vigor, estabelece que “*No caso de cessação da atividade do Aeroporto da Portela, as áreas não edificadas, nomeadamente as pistas e áreas de circulação, e as áreas edificadas, devem ser objeto de plano de pormenor que preveja a requalificação do solo para espaço verde, com vista à reestruturação da zona para parque urbano e à reutilização dos edifícios existentes*”;

e) o Parecer D identifica ainda outras determinantes do uso do solo com relevância para futuras utilizações:

* parcial inclusão na Estrutura Ecológica Municipal de Lisboa – artigo 11.º, n.º 1 do Regulamento do PDM – designadamente Corredores Estruturantes e Sistema Húmido – artigos 12.º e 13.º do referido Regulamento;

* dessa inclusão resulta um conjunto de condicionantes relativamente a pretensões normativas no contexto de operações urbanísticas – cfr. o **ponto 266 do Parecer D**;

* foi identificada “pequena área do AHD que se encontrará compreendida no Sistema de Vistas, mais propriamente no Subsistema de Ângulos de Visão, a respeito do Ponto de Vista do Instituto de Meteorologia” – cfr. o **ponto 267 do Parecer D**;

³ Anexo 4 do PT5.

⁴ Parecer D, n.º 261. -

* foram identificadas “zonas de Moderada Vulnerabilidade às Inundações e uma área junto à 2.^a Circular com Elevada Vulnerabilidade às Inundações” – cfr. o **ponto 270 do Parecer D**, bem como os n.ºs seguintes relativos a medidas sugeridas;

f) quanto aos terrenos do AHD situados no concelho de Loures, o respetivo PDM, insere-os no Perímetro Urbano de Camarate⁵, sendo qualificado como Espaço de Uso Especial: infraestrutura aeroportuária;

g) o AHD encontra-se “inserido na Unidade Operativa de Planeamento e Gestão E – Oriental (“UOPG Oriental”)”, daí podendo retirar-se a indicação de futuras medidas, como “concretização de uma rede coerente de espaços públicos, de uma estrutura ecológica urbana com forte componente de fruição pública e do reforço da rede de equipamentos”; reforço do “papel polarizador das redes de equipamentos e de transportes e integrando funcionalmente as AUGI envolventes”; “reforço e consolidação do dinamismo económico existente e reconversão das actividades económicas obsoletas, privilegiando as actividades económicas de menor impacte ambiental, mais inovadoras e de maior capacidade tecnológica”; “libertação dos corredores ecológicos obstruídos e das vertentes instáveis ocupadas e garantia do planeamento integrado da orla do estuário do Tejo, assegurando a sua articulação com as linhas de água confluentes”; “desenvolvimento de acções de reabilitação, regeneração e renovação urbana que combatam as carências e os desequilíbrios sócio territoriais existentes, recorrendo a programas de reabilitação urbana nas áreas de maior vulnerabilidade”; “garantia das condições para a construção de TPSP, articulado com as redes de mobilidade local, tendo em vista a concretização do prolongamento Loures-Sacavém”⁶;

h) o risco sísmico elevado e área de erosão hídrica identificados no Regulamento do PDM de Loures⁷, sendo indicadas condicionantes aplicáveis às operações urbanísticas em consequência dessas fragilidades: medidas de resistência estrutural antissísmica; uso de materiais adequados ao risco sísmico; reforço estrutural em obras de reabilitação de edifícios, obras de arte e infraestruturas de subsolo; exigência de estudos adicionais de natureza geológica nas áreas mais vulneráveis; identificação e fixação de regras nos PU

⁵ Cfr. o disposto na **nota 398 do Parecer D**: “Adicionalmente, o AHD confronta a Este com um Percurso cultural e de recreio, o Caminho do Povo. Nos termos do RPDMLou, os percursos culturais e de recreio têm como objectivo a criação de uma rede estruturada de circulação pedonal, equestre ou de bicicletas, segregada do tráfego automóvel, que integre num sistema linear o acesso ao património natural e cultural relevante no município de Loures (cf. artigo 159.º, n.º 1 do RPDML).

⁶ Cfr. o disposto no **n.º 279 do Parecer D**.

⁷ Cfr. o disposto no **n.º 280 do Parecer D**.

e PP; aplicação de “um índice de permeabilidade mínimo de 0,60, sem prejuízo da classificação e qualificação do solo a que se refere o Título IV e V” do Regulamento do PDM de Loures⁸;

i) quanto à zona envolvente do AHD no concelho de Loures são várias as qualificações que constam do Sistema de Informação Geográfica do Município de Loures, consultável em <https://geoweb1.cm-loures.pt/MuniSIG/Html5Viewer/index.html?viewer=MapaGeral.MapaGeral> ⁹.

3.2. Status quo em caso de encerramento do AHD¹⁰

Fechando o AHD, dar-se-á uma alteração do regime de uso do solo – cfr. o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 123.º do RJGT¹¹.

Uma vez que o AHD se estende por dois concelhos, importa sublinhar:

a) “Em Lisboa, para além de apenas se confinar directamente com Espaços Verde de Enquadramento a Infra-estruturas Consolidado e com Espaço de Uso Especial de Equipamentos Consolidado (havendo numa imediação sem contiguidade diversas outras categorias e subcategorias de uso do solo, sem homogeneidade), existe uma opção normativa inequívoca de atribuir um estatuto predominantemente verde ao perímetro do AHD, permitindo apenas a construção nas áreas em que a mesma já exista e, ainda assim, sob condição de tal ser enquadrado na elaboração de um plano de pormenor”¹²;

b) em Loures, a redefinição do uso do solo não está condicionada no mesmo sentido, porquanto existe contiguidade com espaços verdes, atividades económicas de indústria e serviços, espaços de uso especial, espaços residenciais¹³. Ou seja, em Loures pode ser atribuída capacidade construtiva.

3.3. Dimensão de rentabilização

⁸ Cfr. o disposto no disposto nos n.ºs 281 a 283 do Parecer D.

⁹ Para algum detalhe, vide n.ºs 284 a 305 do Parecer D.

¹⁰ Corresponde aos n.ºs 311 e ss. do Parecer D.

¹¹ Impõe-se alertar que em março- entra em vigor a alteração do artigo 123.º cujos n.ºs 8 e 9 poderão ter influência no regime do n.º 1.

¹² Cfr. o disposto na alínea a) do n.º 313) do Parecer D.

¹³ Cfr. o disposto na alínea b) do n.º 313) do Parecer D.

Juridicamente, se o proprietário dos terrenos – o Estado – não encontrar uma reutilização dos terrenos que prossiga interesses públicos e não renove a DUA, conforme descrito **Parecer D**, não se vislumbra como possa ser exercido o direito de reversão dos antigos proprietários, face ao acervo de informação de que dispomos.

De acordo com o *Estudo económico de desativação do Aeroporto Humberto Delgado*, e passamos a citar, das Conclusões:

a) “Com base nos pressupostos e cálculos efetuados, estima-se que o valor de mercado dos terrenos considerados como urbanizáveis do atual AHD é de 509,6 milhões de Euros” (p. 67);

b) “Os custos, a valores atuais, das operações de demolição e renaturalização da restante área representam 342,1 milhões de euros. Tal representa, para o cenário central, um Valor Atual Líquido (VAL) da operação global de 167,5 milhões de euros”.

Importa referir que estes cálculos pressupõem “identificação das parcelas que, à data atual, estão já ocupados por edificações. Daqui resultou uma área urbanizada de 14,7% do total do terreno. A consideração de áreas de urbanização de magnitude superior, traduzir-se-á numa melhoria do resultado da operação para o Estado uma vez que, do ponto de vista financeiro, a rentabilidade da operação global está diretamente relacionada com a operação de urbanização. No cenário em que a operação de urbanização é de 7% o VAL financeiro é de -227,8 milhões de euros, e no cenário em que não existe operação de urbanização, isto é, o AHD é renaturalizado a 100%, o VAL financeiro da operação é de -589,1 milhões de euros” (p. 64).

Se a opção do Estado for renaturalizar e afetar a área a zona de lazer público, a questão do exercício do direito de reversão já não se colocaria, se se concluir ser de aplicar o regime jurídico em vigor¹⁴, porquanto haveria uma nova DUP. O referido estudo não apresenta a avaliação financeiro do benefício ambiental para a cidade de Lisboa da existência de um espaço desta natureza, ainda que intuitivamente se perceba que existem externalidades ambientais muito positivas que se relacionam com a qualidade do ar, o espaço de lazer no reforço dos laços comunitários dos lisboetas daquela zona, o concurso para a diminuição do efeito de ilha de calor, se uma das opções urbanísticas for a plantação

¹⁴ Recorde-se que na evolução legislativa, a dada altura, cessou o direito de reversão. Importa tentar perceber se a sucessiva previsão da existência do direito de reversão faz renascer esse mesmo direito na esfera jurídica daqueles que o tinham perdido antes.

de árvores¹⁵. Que deverão ser autóctones, assim se prosseguindo igualmente a proteção da biodiversidade. Apresenta, todavia, uma análise económica: “com a inclusão do valor “verde”, o resultado da operação para uma área urbanizada de 14,7% aumenta para 260,4 milhões de euros. Se a opção recair sobre a urbanização de 7%, o VAL é de -126 milhões de euros, e se se optar pela total renaturalização do espaço, sem operação de urbanização associada, o VAL seria de -458 milhões de Euros (com a incorporação do valor verde)” (p. 67).

¹⁵ “A adequada contabilização dos benefícios ambientais que advêm da renaturalização requer uma definição programática para esta operação, identificando o tipo de soluções a implementar e os respetivos efeitos ao nível da redução dos efeitos da ilha de calor, retenção de águas pluviais, mitigação da poluição, redução do ruído, efeitos sobre o bem estar, entre outros.” (p. 64).