

**Avaliação de 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

Dezembro de 2023

**Comissão Técnica Independente**

## **PT 6 – Jurídico**

Coordenação: Raquel Carvalho

### **Informação E**

**“Estudo dos direitos dos antigos proprietários dos terrenos do  
Aeroporto Humberto Delgado”**

Autoria: Raquel Carvalho, colaboração de Sofia Galvão

Novembro de 2023

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

## **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 janeiro<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> 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.

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 106.055m<sup>2</sup> 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**

### **7.1. 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 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 respetivas 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, [viessessem] 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). Prevvia-se a inexistência de direito de reversão “quando por lei ou por contrato os bens deve[ssem] ser integrados no domínio público do Estado ou das autarquias ou ainda quando lhe fo[sse] dado outro destino de utilidade pública” (n.º 4 do artigo 7.º)<sup>2</sup>. O regime da reversão estava regulado no Título VII. É importante também 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.

## **7.2. O regime jurídico em vigor à data da desativação do AHD**

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 inclui o processo expropriativo.

Assim, a sucessão de atos com valor legislativo estabelece:

---

<sup>2</sup> 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 ASCENSÃO, in “*Reprivatizações e Direitos dos Ex-Titulares das Empresas Nacionalizadas*”, ROA, ano 51, pp. 312 ss.

- 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;
- d) o regime vigente prevê o direito de reversão.

O direito de reversão segue o quadro legal vigente à data do respetivo exercício (cf. jurisprudência infra).

\* 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.

### **7.3. Análise dos constrangimentos inerentes à utilização dos terrenos e análise do potencial de rentabilização**

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 no ponto 64) do *Relatório – fase II*, 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:

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. 64);

b) as operações de demolição e renaturalização têm um custo estimado, para as restantes áreas, de 342,1 milhões de Euros, o que, segundo os economistas, significa “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” (p. 64).

Daí que o referido estudo refira que “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. A título ilustrativo, se se considerasse que os terrenos seriam totalmente renaturalizados, sem operação de urbanização associada, o VAL da operação seria de -589,1 milhões Euros”.

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 vigor<sup>3</sup>, porquanto haveria uma nova DUP. O referido estudo não apresenta a monetarização 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 de árvores<sup>4</sup>. Que deverão ser autóctones, assim se prosseguindo igualmente a proteção da biodiversidade.

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> “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).