

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO | ADMINISTRATIVO

Acórdão

Processo	Data do documento	Relator
01438/03.7BALSb-C	22 de setembro de 2022	Cristina Santos

DESCRITORES

Benefício > Encargo > Reversão > Expropriação > Indemnização > Risco > Cpta

SUMÁRIO

I - A perequação de benefícios e encargos, regime previsto no domínio dos instrumentos de planeamento municipal e intermunicipal que disciplinam o uso e a transformação do solo, tem concretização na lei ordinária em via do imperativo constitucional que obriga toda a actividade da Administração a respeitar o princípio da igualdade (artº 266º nº 2 CRP; artºs 17º, 34º, 64º, 65º e 66º Lei 31/2014, 30.05; artºs.175º e sgts. DL 80/2015, 14.05 (RJIGT/2015)).

II - A inexistência de previsão normativa expressa no sentido de considerar o regime da perequação de benefícios e encargos previsto no RJIGT ou a chamada compensação de vantagens no cálculo da indemnização pelo “facto da inexecução”, retira fundamento jurídico a que em sede de avaliação pericial seja tomado em consideração o valor das benfeitorias em infra-estruturas de urbanização introduzidas no loteamento pelo Município, entidade administrativa beneficiária da expropriação, com efeitos jurídicos de dedução compensatória no cálculo do quantum indemnizatório devido aos Exequentes no quadro do regime do artº 166º ex vi 178º CPTA.

III - O regime da valoração compensatória de benfeitorias previsto no quadro normativo das expropriações por utilidade pública rege especificamente para a hipótese de reversão dos prédios expropriados nos termos dos artºs 77º nº 1 als. d), e) e 78º nº 2 CE.

IV - A indemnização pelo “facto da inexecução” (artº 166º ex vi 178º CPTA) circunscreve-se à compensação da impossibilidade de reconstituir e traduz-se numa indemnização por sucedâneo que se esgota, integralmente, na avaliação do dano de cálculo (expressão pecuniária do prejuízo) representado pelo valor da substância do bem material cuja recuperação já não é possível obter, e tem por momento atendível para a aferição do valor actual desse bem a data da declaração jurisdicional da causa legítima de inexecução, no caso dos autos, por impossibilidade de reversão expropriatória.

TEXTO INTEGRAL

Os presentes autos de execução, entrados via electrónica em **02.12.2011** e em que são Exequentes A..... e outros e Executados o Secretário de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa e Contra-interessado o Município da Batalha na qualidade de entidade beneficiária da expropriação, têm por título executivo o **acórdão de 20.01.2011** do Pleno da Secção do Contencioso Administrativo deste STA (procº nº 1438/03-11 a fls. 943-958) **que anulou o despacho de indeferimento de 11.04.2003** do Ministro das Cidades do Ordenamento do Território e Ambiente com fundamento em **desvio do fim determinante da expropriação** dos terrenos da zona envolvente do Mosteiro da Batalha, em razão de pelo Município da Batalha ter sido dado ao imóvel destino diferente do fim de utilidade pública que justificara a expropriação, nos termos consignados na **DUP** emitida por despacho ministerial de **18.03.1980** (entidade expropriante) com carácter de urgência e posse administrativa publicada no DR, II Série, de **14.05.80**.

*

O despacho ministerial anulado de **11.04.2003** indeferiu o pedido de **reversão** dos exequentes formulado em **14. 02.1994** relativo à **expropriação** dos **lotes 5, 6, 7 e 8 do sector B e lotes 4 e 5 do sector C** da **Parcela 14** inscrita na planta anexa à DUP/18.03.1980, lotes do sector B **vendidos conforme deliberação da Câmara da Batalha de 29.11.1989 por escritura pública de 05.04.1990** (certidão de fls. 99-105 dos autos) e lotes do sector C **vendidos conforme deliberações da Câmara da Batalha de 07.11.1991 e 13.02.1992 por escrituras públicas de 21.08.92 e 19.02.1992** (certidão de fls. 106 - 109 e 110-113 dos autos), vendidos para o **mercado privado de construção (habitação e comércio)** - vd. itens 1 a 11 do probatório do acórdão exequendo de 20.01.2011 e certidão a fls. 99-113 dos presentes autos de execução.

*

Em razão dos actos administrativos praticados e consequentes processos contenciosos instaurados, entre o pedido de reversão de **14.02.1994** e o trânsito em julgado do acórdão do Pleno da Secção do CA/STA de **20.01.2011** (procº nº 1438/03-11) anulatório do indeferimento ministerial de 11.04.2003, consolidou-se a existência de **causa legítima de inexecução**, declarada por **acórdão de 17.01.2013 da Secção do Contencioso Administrativo deste STA (fls. 312-315** dos presentes autos de execução), com fundamento na impossibilidade absoluta de efectivar a reconstituição natural da situação jurídica violada pela via da reversão expropriatória e adjudicação

(restituição) aos Exequentes da propriedade dos citados **lotes 5, 6, 7 e 8 do sector B e lotes 4 e 5 do sector C da Parcela 14**, bem como ordenada a prossecução da instância por **convolação processual** dos autos de execução do acórdão anulatório em processo de **fixação de indemnização compensatória de inexecução de sentença** (efeito ope legis, artº 178º nº 1 CPTA).

*

As partes não chegaram a acordo quanto ao valor da indemnização compensatória da inexecução do acórdão anulatório por impossibilidade de proceder à reversão dos referidos lotes, pedida em 14.02.1994 e fundada no desvio do fim expropriativo (DUP/18.03.1980) traduzido na venda dos lotes para o mercado privado da construção de habitação e comércio (05.04.1990, 21.08.92 e 19.02.1992) por parte do Município da Batalha (beneficiário da expropriação).

*

Por articulado a fls. 325-338 os Exequentes reiteram o valor de € 890.362,00 petitionado no articulado exequendo (artºs 166º nº 1 ex vi 178º nº 2 CPTA) relativo aos lotes 5, 6, 7 e 8/Sector B e lotes 4 e 5/Sector C da Parcela 14, computado no montante global de capital e juros de mora contados das datas das alienações até 30/Novembro/2011 subtraído, na proporção, pelo valor indemnizatório recebido por expropriação e computado em € 9.002,00 donde resulta o valor final indemnizatório petitionado de € 881.360,00 pelo facto da inexecução.

Arrolaram testemunhas e requereram realização de perícia colegial tendo por objecto o valor dos lotes cuja reversão se mostra impossibilitada por causa legítima de inexecução, indicando o perito de parte e formulando os respectivos quesitos (fls. 336 e 337-338, 459-463).

*

Por articulado a fls. 343/344 o Secretário de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa contestou, alegando como segue:

- "... a reversão foi julgada procedente em razão de o referido Município da Batalha ter dado ao imóvel destino diferente daquele que justificara a expropriação.
- ... a invocada causa legítima de inexecução do Acórdão tem a sua origem no referido destino que

foi dado ao imóvel expropriado pelo Município da Batalha.

· ... a peticionada indemnização, caso venha a ser julgada procedente, é da inteira responsabilidade do Município da Batalha.”.

*

Por articulado a fls. 358/382 o Município da Batalha contestou o quantum indemnizatur apresentado pelos Exequentes, remetendo para os termos da alegação em sede de contestação apresentada na fase exequenda, de que se evidencia, por síntese, que:

“,,, nos presentes autos só pode tratar-se da “... indemnização devida pelo facto da inexecução, pela frustração da execução, e não alcançar qualquer outro ressarcimento, mormente a reparação pelo prejuízo in totum alegadamente sofrido pelos Impetrantes...”.

Arrolou testemunhas e requereu a realização de duas perícias - uma na área de Engenharia e Planeamento Urbanístico e outra de natureza financeira - indicando para a primeira perícia o LNEC e para a segunda o perito de parte (ROC), tendo formulado os respectivos quesitos, fls. 383/392.

*

Por despacho do Relator a fls. 496 (06.02.2014) dos autos foi julgada desnecessária a peritagem de natureza urbanística e ordenada a “**peritagem dos terrenos em causa**”, mediante deprecada ao TAF de Leiria cujo processo ali tomou o nº 381/14.9BELRA.

*

Requerida pelos Exequentes **segunda perícia**, foi a mesma ordenada por despacho de **18.05.2017** e emitida deprecada ao TAF de Leiria cujo processo ali tomou o nº 1573/17.4BELRA.

*

Incorporada nos autos a deprecada referente à segunda perícia ordenada, os subsequentes actos processuais das Partes, referenciados por datas de submissão na plataforma electrónica, são os seguintes:

- 03.06.2019 (1045/Sitaf) - os Exequentes suscitam a questão de recebimento de um financiamento pelo Município e propõem uma **audiência de conciliação** para dilucidar a questão das **despesas de urbanização** que na “óptica da Autarquia têm de ser descontadas”, entendendo que nesta matéria “o relatório pericial é inconclusivo”
- 17.06.2019 (1055/Sitaf) - o Município nega a obtenção de co-financiamento para o loteamento do prédio
- 11.07.2019 (1069/Sitaf) - o Município reitera que as despesas urbanísticas para o loteamento não foram objecto de co-financiamento
- 10.09.2019 (1076/Sitaf) - os Exequentes mantêm o citado co-financiamento, tendo pedido junto da CCDR-Centro o contrato-programa
- 27.09.2019 (1083/Sitaf) - os Exequentes juntam fotocópia do DR com o contrato-programa
- 07.11.2019 (1103/Sitaf) - o Município refere que o contrato-programa se destinou ao novo edifício dos Paços do Concelho da Batalha e não ao loteamento do prédio em causa nos autos
- 03.03.2020 (1143/Sitaf) - os Exequentes reiteram a realização de uma **audiência de conciliação** para dilucidar a questão das **despesas de urbanização a descontar**, que entendem não dirimida no relatório pericial
- 18.03.2020 (1152/Sitaf) - o Município não se opõe, mas refere que “não se vislumbram grandes hipóteses de superar por acordo os pontos em aberto”
- 19.03.2020 (1156/Sitaf) - a Secretaria de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa declara não se opor à tentativa de conciliação requerida
- 25.03.2020 (1161/Sitaf) - os Exequentes declaram que “Tomando em consideração a posição das Contrapartes, **os Exequentes por si desistem do requerido ... requerem a prossecução dos autos**, nada havendo que impeça, atenta a posição das Contrapartes, **a fixação do montante da indemnização** nos termos do artº 166º nº 2 CPTA...”
- 02.09.2020 (1204/Sitaf) - redistribuição
- 15.09.2021 (1209/Sitaf) - os Exequentes reiteram o pedido de prolação de decisão
- 24.06.2022 (1230/Sitaf) - os Exequentes reiteram o pedido de obtenção de “uma decisão no mais breve tempo possível” com fundamento em que “encontram-se com mais de 90 e 80 anos de idade”

Colhidos os vistos legais (04.01.2022, 1220/Sitaf, 18.01.2022 e 24.01.2022) e entregues as competentes cópias aos Exmos Juízes Conselheiros Adjuntos, vem para decisão em conferência (05.02.22, 1227/1228/Sitaf e 08.07.2022, 1245/Sitaf).

Com relevo para a decisão e fundamentada na prova documental e pericial constante dos autos especificada em cada alínea do probatório, mostra-se provada a seguinte matéria de facto:

A. Por despacho do Ministro da Habitação e Obras Públicas datado **18.03.1980** publicado no DR, II série de **14.05.1980** foi **declarada a utilidade pública e atribuído carácter de urgência à expropriação** dos terrenos destinados à implementação da Célula B da Zona Envolvente do Mosteiro da Batalha, sendo beneficiário da expropriação o Município da Batalha e a respectiva Câmara autorizada a tomar posse administrativa dos mesmos - cfr. factos constantes do acórdão de 17.01.2013, a fls. 312-315 dos presentes autos de execução (1438/03.7BALS-B-C), processo físico.

B. Entre os prédios expropriados figurava o imóvel que, tendo sido propriedade de, veio através de escritura de partilhas a pertencer aos ora Exequentes, identificado na planta anexa à **DUP/18.03.1980** sob a designação de **Parcela nº 14** com a área de **9150 m²**, adjudicado ao beneficiário da expropriação, a Câmara Municipal da Batalha, pelo preço de **8.463.750\$00** (na moeda actual **42.217,01€**) acordado em transacção que teve lugar em **14.03.1987** no **processo de expropriação litigiosa que correu termos no Tribunal da Comarca de Porto de Mós** - cfr. factos constantes do acórdão de 17.01.2013, a fls. 312-315, V-I e fls. 608, V-III dos presentes autos de execução (1438/03.7BALS-B-C), processo físico.

C. De acordo com o teor do relatório de **vistoria ad perpetuum rei memoriam de 18.02.1981**, à data da **DUP/18.03.1980** a **Parcela nº 14** tem a seguinte discriminação:

“(..) a área por nós medida sobre a Planta Parcelar também fornecida é de **9150 m²**. Destaca-se do prédio inscrito na **matriz predial rústica nº 1704 e descrito** na Conservatória do Registo Predial da Porto-de-Mós **sob o nº 13645 a fls. 61-vº do Lº. B-33**. Confrontando a Norte com e, do Sul com e Herdºs. de, do Nascente com o Rio Lena e do Poente com habitação do Expropriado.

Este terreno franco-argiloso, de boa profundidade e elevada percentagem de húmus, está **em zona central ocupado com vinha**, de cerca de 40 anos, não aramada, plantada ao compasso de 1,4 x 1,2m, **abrangendo a área de 6820 m²**. A **área restante da parcela, de 2330 m²**, é a soma de duas sub-parcelas, uma a nascente junto ao rio Lena, com a área de 1270 m², e outra na extremidade poente, com a área de 1060 m², **é apenas de terreno de cultura hortícola**.

Na parcela anotamos ainda a existência de uma noqueira de médio porte, uma macieira com cerca de 6 anos de idade e mais dezassete outras macieiras grandes. Leiria 18 de Fevereiro de 1981, O PERITO, (..)” – cfr. fls. 603-604 dos presentes autos de execução (1438/03.7BALS-B-C), processo físico.

D. Da operação urbanística de loteamento da **Parcela 14** inscrita na planta anexa à DUP/18.03.1980 resultaram **no sector B os lotes 5, 6, 7 e 8 e no sector C os lotes 4 e 5**, tendo sido os referidos **lotes do sector B vendidos juntamente com os restantes lotes 3, 4, 9, 10 e 11 do sector B conforme deliberação da Câmara da Batalha de 29.11.1989, por escritura pública de 05.04.1990 pelo montante global de 140.000.050\$00 (cento e quarenta milhões e cinquenta escudos)** (certidão de fls. 99-105 dos autos) na moeda actual **698.317,31 €** (seiscentos e noventa e oito mil e trezentos e dezassete euros e trinta e um cêntimos) e, **conforme deliberações da Câmara da Batalha de 07.11.1991 e 13.02.1992, os lotes do sector C vendidos por escrituras públicas de 19.02.1992 e 21.08.1992 pelos montantes, respectivamente, de 25.800.000\$00 e 22.100.000\$00 (vinte e cinco milhões e oitocentos mil escudos e vinte e dois milhões e cem mil escudos)** (certidão de fls. 106 – 109 e 110-113 dos autos) na moeda actual **128.689,86 € e 110.234,34 €** (cento e vinte e oito mil, seiscentos e oitenta e nove euros e oitenta e seis cêntimos; cento e dez mil, duzentos e trinta e quatro euros e trinta e quatro cêntimos), **ventas efectivadas para o mercado privado de construção (habitação e comércio)** – cfr. factos 1 a 11 do probatório do acórdão exequendo de 20.01.2011 do Pleno da Secção do Contencioso Administrativo, a fls. 71-86 e certidão de escrituras a fls. 99-113 dos presentes autos de execução (1438/03.7BALS-B-C), processo físico.

E. Em **14.02.1994** os ora Exequentes requereram a **reversão** do prédio expropriado identificado como Parcela nº 14 na planta anexa à DUP/18.02.1980, com fundamento em lhe ter sido **dado destino diferente ao que presidiu à expropriação**, pedido que por **despacho em 22.10.95 foi arquivado** pelo Ministério do Planeamento e da Administração do Território, despacho **anulado** em sede de recurso contencioso no **procº nº 39.934** por **acórdão do Pleno/1ª Secção do CA do STA de 22.03.2000** - cfr. acórdão de 22.03.2000 a fls. 55-62 do processo principal, recurso nº 1438/03-11, processo físico.

F. Na sequência do acórdão anulatório do STA de 22.03.2000 o pedido de reversão veio a ser **indeferido por despacho de 11.04.2003** do Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, despacho **anulado** em sede de recurso contencioso, **procº nº 1438/03-11**, por acórdão da **Secção do CA do STA de 27.10.2004** com fundamento em “**efectivo desvio do fim público**

que presidiu à expropriação” – cfr. acórdão de 27.10.2004 a fls. 177-191 do processo principal, recurso nº 1438/03-11, processo físico.

G. Provido o recurso de revisão do acórdão anulatório de 27.10.2004 pedido pelo Município da Batalha por falta de citação como contra-interessada e apresentada nova petição corrigida pelos ora Exequentes, por **acórdão da Secção do CA do STA de 10.09.2009 foi anulado o despacho ministerial de 11.04.2003** de indeferimento da reversão pedida em **14.02.1994, declarando-se o desvio do fim determinante da expropriação da Parcela 14 e o direito dos ora Exequentes à reversão das partes destinadas a fins privados**, pelos fundamentos de que se extracta, como segue:

“(..) certo é que **não está legalmente previsto que aquela [a Administração] possa expropriar prédios para os lotear e vender para o mercado privado de habitação** e que, com desrespeito das circunstâncias e pressupostos legalmente assinalados, se proceda a expropriação de prédios para a criação de aglomerados urbanos.

O que, de resto, se compreende visto que, por um lado, a intervenção da Administração no mercado da habitação tem carácter eminentemente social e, portanto, só se justifica quando se destine a suprir as carências dos mais necessitados e, por outro, se entende que certos terrenos devem destinar-se a construção de habitação cumpre-lhe integrá-los no PDM em zona de construção e deixar aos seus proprietários a prevista construção.

Ora, in casu, a expropriação do prédio em causa não foi justificada com a criação de um aglomerado urbano nem pela necessidade da construção de habitação social e, muito menos, como agora se invoca, “ para colmatar as enormes carências da vila da Batalha no que concerne a terrenos destinados a construção, infra-estruturas e equipamentos públicos, comerciais e de serviços e para prosseguir uma requalificação digna e com qualidade na zona envolvente ao Mosteiro de Santa Maria da Vitória, entretanto declarado pela UNESCO Património da Humanidade. (..)” - cfr. acórdão de 10.09.2009 a fls. 719-739 do processo principal, recurso nº 1438/03-11, processo físico.

H. Julgamento confirmado por **acórdão do Pleno da Secção do Contencioso Administrativo de 20.01.2011** - cfr. acórdão exequendo de 20.01.2011 a fls. 943-957 do processo principal recurso nº 1438/03-11 e a fls. 71-96 dos presentes autos de execução (1438/03.7BALS-B), processos físico.

I. Face à invocação pela Entidade Requerida de causa legítima de inexecução, em **30.11.2011** os ora Exequentes promoveram a **execução judicial do acórdão anulatório de 20.01.2011**, dando origem ao processo de Execução de Julgados nº 1438/03.7BALS-B-C, tendo por apenso a providência cautelar de regulação provisória de situação jurídica (artº 133º CPTA), procº nº 1438/03.7BALS-B-C-A.

J. Em sede de providência cautelar (procº nº 1438/03.7BALS-B-C-A) por **acórdão do Pleno da Secção do Contencioso Administrativo do STA de 05.11.2020** foi revogado o acórdão proferido pela Secção e, no deferimento da providência requerida “(..) condenados os Requeridos **Secretário de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa e o Município da Batalha a pagarem aos Requerentes a quantia de 100.000,00 €** (cem mil euros) a título de reparação provisória pela inexecução do direito que lhes foi reconhecido na acção principal à reversão dos bens que lhes foram expropriados. (..)” – cfr. acórdão de 05.11.2020, procº cautelar nº 1438/03.7BALS-B-C-A, fls. 173/Sitaf.

K. Nos presentes autos de execução nº 1438/03.7BALS-B-C por **acórdão da Secção do Contencioso Administrativo do STA de 17.01.2013** foi declarada a existência de **causa legítima de inexecução da reversão** e, em consequência, ordenada a notificação das partes nos termos e para os fins do disposto no artº 178º nº 1 CPTA, pelos fundamentos de que se extracta o segmento que segue:

“(..) É sabido que, no âmbito da execução de sentenças anulatórias de actos administrativos, a Administração deve reconstituir a situação actual hipotética, isto é, deve repor a situação que existiria se o acto ilegal não tivesse sido praticado bem como cumprir os deveres que não cumpriu com fundamento no acto anulado, por forma a que a ordem jurídica seja reintegrada e o executado colocado na posição a que tem direito.

O que passa pela prática dos actos jurídicos e pelas operações materiais necessárias à referida reconstituição e pela eliminação da ordem jurídica de todos os efeitos positivos ou negativos que a contrariem - vd. art.º 173º do CPTA, F. do Amaral, A Execução das sentenças dos Tribunais Administrativos, pág.45 e Acórdãos do Pleno deste STA de 13/03/2003 (rec. 44140-A) e da Secção de 3/03/2005 (rec. 41794-A) e numerosa jurisprudência, neles citada.

Todavia, casos há em que essa forma de execução do julgado não pode ser realizada, quer porque a reconstituição da situação é impossível quer porque, atento o grave prejuízo para o interesse público que dela decorreria, não é exigível. Nesses casos, a Administração pode invocar essa

impossibilidade ou essa inexigibilidade como fundamento da recusa da reconstituição da realidade nos termos mencionados, cumprindo ao Tribunal verificar a procedência dos fundamentos invocados e, sendo caso disso, desonerá-la da obrigação de executar a sentença dessa forma, dando início ao processo conducente à fixação de indemnização. — vd. nº 2 do artº 175º e nº 1 do artº 163º e artº 178º, todos do CPTA e citada jurisprudência.

No caso sub judicio, está em causa a execução de decisão anulatória do indeferimento de um pedido de reversão de uma parcela expropriada pelo que essa execução deveria passar pela prolação de decisão que deferisse aquele pedido e fizesse regressar à propriedade dos Exequentes esse bem.

Todavia, como alega a Entidade Executada e decorre do probatório, essa parcela já não existe — nem física nem juridicamente — uma vez que **após a sua expropriação** parte dela foi aplicada em espaços públicos (ruas, estacionamento, passeios e zonas verdes) e **a parte restante foi vendida e nela foram construídos edifícios cujas fracções vieram a ser vendidas para habitação e comércio** (vd. pontos 3, 4, e 5 da matéria de facto).

O que significa que a reconstituição da situação actual hipotética é impossível visto não ser possível fazer regressar a propriedade daquele prédio à titularidade dos Exequentes.

É, pois, seguro existir causa legítima de inexecução do Acórdão anulatório.

A declaração da existência de causa legítima de inexecução determina que o processo executivo deixe de ser um processo dirigido à adopção das providências necessárias à execução do Julgado nos termos da reconstituição da situação actual hipotética para se transformar num processo para fixação de indemnização pelos danos causados em consequência da decisão ilegal.

Nestes termos os Juízes que compõem este Tribunal acordam em:

a) Declarar que existe causa legítima de inexecução.

b) Notificar as partes nos termos e para os fins do disposto no nº 1 do artº 178º do CPTA. (..)” – cfr. acórdão de 17.01.2013 a fls.312-315 dos presentes autos de execução (1438/03.7BALS-B), processo físico.

L. Tendo as partes indicado os seus quesitos, por despacho de 06.02.2014 foi ordenada a

“**peritagem dos terrenos em causa**” mediante deprecada ao TAF de Leiria (proc^o de carta precatória nº 381/14.9BELRA), como segue:

“Está em causa nesta execução a determinação do **valor dos terrenos que foram expropriados e que não foram aplicados na finalidade prevista para a expropriação**. Valor, esse, que **as partes não conseguiram encontrar por acordo e cujo cálculo é complexo**.

A executada - Câmara Municipal da Batalha - sugere que na peritagem que, inevitavelmente, se seguirá o Tribunal solicite à Ordem dos Revisores Oficiais de Contas um perito. Sugestão que é acompanhada de uma outra: a de que também seja feita uma peritagem de natureza urbanística.

Sendo assim, e sendo que **não nos parece que esta última perícia seja necessária, depreque ao Tribunal competente a peritagem dos terrenos em causa** a qual será precedida pela nomeação dos respectivos peritos. Notifique. Lisboa, 06 de Fevereiro de 2014.” - vd. fls. 337-338, 459-463, 496, 500-501 e 503 dos presentes autos de execução (1438/03.7BALS-B-C), processo físico.

M. Os dois laudos **periciais em separado de Novembro/2014 e Janeiro/2015 e anexos** mostram-se **assinados, respectivamente, pelos peritos do Tribunal e do Município e pelo perito dos Exequentes**, dando-se aqui o seu teor por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais - vd. fls. 512 a 974, (laudos fls. 579-600 e fls. 690-716, dos presentes autos de execução, V- III (1438/03.7BALS-B-C), processo físico.

N. Em 28.01.2016 realizou-se uma tentativa de conciliação, entretanto adiada para 25.02.2016, que resultou inconclusiva - vd. autos de fls. 1023-1024 do presente processo de execução, V-IV (1438/03.7BALS-B-C), processo físico.

O. Requerida pelos Exequentes **segunda perícia**, foi a mesma ordenada por despacho de **18.05.2017** mediante deprecada ao TAF de Leiria (proc^o nº 1573/17.4BELRA) e enunciados quesitos, de cujo teor se extracta, como segue:

“(..) Resulta dos requerimentos apresentados pelos Exequentes e pela Câmara da Batalha (fls. 1031/1040 e fls. 1058 a 1072), na sequência do acordado na última tentativa de conciliação, que se verifica a existência de acordo em certas matérias relativas ao cálculo da indemnização a atribuir aos Exequentes e de divergência noutras.

Com efeito, **existe acordo** não só no tocante à **área dos terrenos dos Exequentes** que **foram objecto das alienações** em causa, como **no valor da receita obtida na venda dos terrenos do Sector B (lotes 5, 6, 7 e 8)**, o qual foi identificado como sendo de **178.041,53 euros**.

Todavia, **as partes divergem no tocante à área** que deve ser considerada para efeitos do cálculo indemnizatório no **Sector C (lotes 4 e 5)** e no **valor das despesas de urbanização** realizadas pela Câmara.

No primeiro caso, a Câmara sustenta que a área que deve ser considerada para efeitos do referido cálculo tem de ser restringida à área de implementação do edificado enquanto os Exequentes defendem que deve ser atendida a área total do lote - o que se traduz numa diferença entre **174 m² e 628 m² no lote 4 e 278 m² e 626 m² no lote 5** - daí resultando que a Câmara entende que só deve indemnizar os Exequentes pela quantia de **21.325,75 euros** no tocante ao **lote 4** e **32.775,56 euros** para o **lote 5** enquanto estes pretendem ser indemnizados pelas quantias de **76.967,68 euros e 76.722, 56 euros, respectivamente**.

No tocante às **despesas realizadas pela Câmara em função da expropriação e venda dos terrenos**, existe uma significativa diferença entre os valores indicados pelas partes, uma vez que a **Câmara calcula-as em 344.042,71 euros e os Exequentes** consideram que não foram gastos mais de **211.067,99 euros**.

No entanto, e apesar dessas diferenças, tanto os Exequentes como a Câmara manifestaram interesse em que essas divergências fossem superadas por via de acordo.

Só que sendo substanciais as diferenças entre elas não parece viável que as mesmas possam ser superadas por via de acordo em nova tentativa de conciliação.

No entanto, se as partes considerarem que existe a possibilidade de acordo e que a intervenção do Tribunal pode facilitá-lo devem fazer, nos próximos 15 dias, um requerimento conjunto nesse sentido identificando os avanços entretanto efectuados e as questões cuja resolução falta superar.

*

Para a hipótese desse requerimento não ser apresentado e tendo em atenção que as apontadas diferenças estão devidamente sinalizadas e que as mesmas são, no essencial, de natureza fáctica e técnica a sua superação pode ser facilitada com recurso a intervenção pericial.

Nesta conformidade, e para a hipótese de não ser possível alcançar acordo, **ordena-se a realização de uma perícia para que** - entre o mais que os Sr.s Peritos considerem relevante para a definição da indemnização a atribuir - **se apure:**

(...)

- a) Qual foi, efectivamente, a área da parcela do **Sector C** onde foi implementada a construção nela existente?
- b) Em que foi aplicada a parte restante dessa parcela que não foi ocupada por construção?
- c) Qual o valor actualizado da totalidade dessa parcela?
- d) Qual o valor actualizado da área ocupada por construção?
- e) Qual o valor actualizado das despesas que a Câmara realizou para a venda do Sector B?
- f) Qual o valor actualizado das despesas que a Câmara realizou para a venda do **Sector C**?
- g) Em que consistiram tais despesas?
- h) Essas despesas foram realizadas antes ou depois da sua venda a particulares?
- i) Qual a área expropriada aos Exequentes que foi ocupada por ruas, passeios, equipamentos públicos, sociais, etc.?
- j) O valor de despesas indicado pela Câmara compreende tanto a urbanização dos terrenos dos Exequentes como dos restantes terrenos expropriados ou o mesmo respeita apenas às despesas com a urbanização dos terrenos dos Exequentes?

Convida-se as partes a indicarem os quesitos circunscritos às apontadas divergências a que querem que os sr.s Peritos respondam. (..) - fls. 1131-1132, V-IV e 1158-1159 V-5º dos presentes autos de execução (1438/03.7BALS-B), processo físico.

P. Os Exequentes indicaram os seus quesitos - vd. fls. 1146-1147, V-5º dos presentes autos de

execução (1438/03.7BALS-B), processo físico.

Q. Relativamente aos **lotes 5, 6, 7 e 8 do Sector B** vendidos no mercado privado de construção e m **05.04.1990**, o acordo sobre o valor indemnizatório, não actualizado por coeficiente de correcção monetária, referido no despacho de **18.05.2017 (al. O)** entre Exequentes e Município da Batalha, é o seguinte:

Sect. B

área total

venda (escudos)/(euros

implantação afecta

valor imputável

Lote 5

299 m²

15316507\$48 76.398,42

28,0 m²

7.154,37 €

Lote 6

345,0

17672893\$35 88.152,02

320,0

81.764,19

Lote 7

299,0

15316507\$48 76.398,42

298,8

76.347,31

Lote 8

299,0

15316507\$48 76.398,42

50,0

12.775,66

SOMA

1242,0

63622415\$70 317.347,27

696,8

178 041,53€

- vd. articulado do Município da Batalha fls.1035 e dos Exequentes fls. 1061-1062 dos presentes autos de execução, V- 4º (1438/03.7BALSB-C), processo físico.

R. O relatório pericial e anexos referente à segunda perícia, datado de 18.03.2019 e assinado pelos três peritos nomeados, é do teor que se transcreve:

“(..) Objecto da Perícia:

Quesitos fixados no despacho de 23 de Novembro de 2017 (TAF de Leiria)

1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º 10º, 11º a) e b) e 12º a) e b),.

Pressupostos e Bases de Trabalho

Na resposta aos Quesitos, os Peritos signatários utilizaram as seguintes bases de trabalho, bem como os pressupostos que são enunciados abaixo:

- a) Os documentos remetidos pelo TAF de Leiria aos peritos.
- b) A informação e os documentos com interesse para a perícia que figuram no processo judicial (TAF de Leiria).
- c) O acervo documental fornecido pela Câmara Municipal da Batalha, por via oficiosa e oficial, designadamente os que fazem parte da lista a que corresponde o ANEXO I.
- d) Os peritos realizaram medições de áreas e/ou verificação de áreas com base em cartografia georreferenciada e cartografia vectorial - ANEXO II.
- e) A delimitação - para efeitos de realização de cálculos técnicos para resposta aos Quesitos 5.5 e 6.5 - dos Sectores A, B e C da Célula B realizada pelos peritos é que figura no ANEXO III.
- f) O(s) valor(es) atualizado(s) corresponde(m) à atualização de montantes financeiros com base na **Portaria nº 317/2018, de 11 de Dezembro**, relativa aos designados "**coeficientes de desvalorização da moeda**", (também conhecidos por "**coeficientes de correcção monetária**"), atualização reportada a Dezembro de 2018.
- g) Os peritos utilizaram os Quadros que figuram como ANEXOS IV, V e VI do presente Relatório, considerando-os como contendo "informação rigorosa e fidedigna", mas sublinham que, obviamente, não analisaram o conteúdo dos documentos originais (e restantes dados) que constam dos Quadros elaborados pelos serviços da Câmara Municipal da Batalha.

h) Como a peça desenhada do Plano de Pormenor da Célula B, solicitado pelos peritos à CM da Batalha (através do TAF Leiria), não apresenta o Quadro das áreas de construção previstas, utilizou-se a informação (e os Quadros) elaborada pela CM da Batalha, que figura nos documentos do processo judicial.

Resposta aos Quesitos

1º

Qual foi efetivamente a área da parcela do Sector C onde foi implementada a construção nele existente?

Resposta - Com base na análise das peças escritas e desenhadas e nas medições/verificações de áreas, obteve-se a seguinte informação a respeito de áreas:

a) **Área** da parcela 14 (Sector C) **ocupada pelos lotes:**

Lote 4 - 709,19 m²

Lote 5 - 565,65 m²

b) Área da parcela 14 (Sector C) ocupada pela implantação de edificações:

Lote 4 - 229,50 m²

Lote 5 - 289,29 m²

Pelo que a área total da Parcela 14 (Sector C) ocupada pela implantação dos

edifícios é (229,50+289,29=) 518,79 m².

Nota - Não se consideraram as áreas ocupadas com edifícios públicos e equipamentos técnicos.

2.º

Em que foi aplicada a parte restante dessa parcela que não foi ocupada por construção?

Resposta - Os peritos pressupõem que se trata das áreas físicas que integram o Lote 4 e o Lote 5 e que são envolventes dos edifícios. Em termos de configuração e utilização, correspondem a passeios, zonas de estacionamento, acessos aos edifícios e logradouros dos mesmos.

3º

Qual o valor atualizado da totalidade dessa parcela?

Resposta - Os peritos entendem que o valor das áreas livres, (referidas no Quesito 2º), com utilização pública ou com utilização "de serviço", está incluído no valor de cada um dos lotes em causa, uma vez que faziam parte dos mesmos à data das Hastas Públicas.

4º

Qual o valor atualizado da área ocupada por construção?

Resposta - Para obter o valor atualizado da área proveniente da Parcela 14, integrante dos lotes 4 e 5, os peritos apresentam os seguintes cálculos:

Valor de venda dos lotes nas Hastas Públicas:

Lote 4 (22/06/1992) - 25.800.000\$00 (128.689,86 €)

Lote 5 (20/12/1991) - 22.100.000\$00 (110.234,34 €).

Atualização dos valores indicados com base na Portaria nº 317/2018:

Lote 4 (1992) - 128.689,86 € x 1,85 = 238.076,24 €

Lote 5 (1991) - 110.234,34 € x 2,01 = 221.571,02 €

Quociente (ou percentagem) entre as áreas provenientes da Parcela 14 (que integram o Lote 4 e o Lote 5) e a totalidade área do respectivo lote:

a). Considerando as áreas dos lotes provenientes da Parcela 14:

Lote 4 (Parcela 14) - 709,19 m²

Lote 5 (Parcela 14) - 565,65 m²

Área (total) do Lote 4 - 985,19 m²

Área (total) do Lote 5 - 902,55 m²

NB Os peritos, nas medições efectuadas, não conseguiram reestabelecer as áreas indicadas pela Câmara Municipal da Batalha para os Lotes 4 e 5, (ou seja, 1040,00 m² e 935/00 m², respetivamente), **pelo que utilizam as áreas obtidas por levantamento topográfico no local.**

Quociente entre as áreas respectivas de cada lote:

$$L4 - 709,19 \text{ m}^2 / 985,19 \text{ m}^2 = 0,720$$

$$L5 - 565,65 \text{ m}^2 / 902,55 \text{ m}^2 = 0,627$$

Calculando os valores actualizados respectivos:

$$L4 - 238.076,24 \text{ €} \times 0,720 = 178.557,18 \text{ €}$$

$$L5 - 221.571,02 \text{ €} \times 0,627 = 138.925,03 \text{ €}$$

b) Considerando as áreas de construção decorrentes das áreas de implantação dos edifícios:

Lote 4 (Parcela 14) - 229,50 m²

Lote 5 (Parcela 14) - 289,29 m²

Área de construção (total) do Lote 4 - 688,54 m²

Área de construção (total) do Lote 5 - 734,40 m²

Área de implantação (total) do edifício do Lote 4 - 342,59 m²

Área de implantação (total) do edifício do Lote 5 - 360,85 m²

Quociente entre as áreas de implantação respectivas de cada lote:

$$L4 - 229,50 \text{ m}^2 / 342,59 \text{ m}^2 = 0,670$$

$$L5 - 289,29 \text{ m}^2 / 360,85 \text{ m}^2 = 0,802$$

NB - Estes quocientes têm **correspondência com as respectivas áreas de construção**. Logo, considerando o **valor actualizados dos lotes 4 e 5, teremos:**

$$L4 - 238.076,24 \text{ €} \times 0,670 = 159.511,09 \text{ €}$$

$$L5 - 221.571,02 \text{ €} \times 0,802 = 177.699,96 \text{ €}$$

Na opinião dos peritos, a "linha de trabalho" tecnicamente mais correta é a da alínea b), atendendo ao facto de que o valor imobiliário dos lotes é função da área de construção prevista (ou permitida) para os mesmos, **(sendo esta a variável principal, além da exposição/orientação solar e qualidade da envolvente urbana e proximidade a equipamentos, por exemplo)**.

Deste modo, consideram que o **valor actualizado da área ocupada com construção**, proveniente da **Parcela 14, é (159.511,09 € + 177.699,96 € =) 337.211,05 €**.

5º

Qual o valor atualizado das despesas que a Câmara realizou com a venda do Sector B?

Resposta - Não foi fornecida aos peritos informação desagregada por sectores, já que os Quadros analisados dizem respeito à totalidade da Célula B (Sectores A, B e C).

Os peritos pressupõem que as despesas em causa se reportam à totalidade das despesas apresentadas pela CM da Batalha e que figuram no acervo documental consultado, cujos Quadros respectivos constituem os ANEXOS IV, V e VI.

A actualização das despesas desses Quadros é apresentada nos ANEXOS VII, VIII e IX.

Na opinião dos peritos, são possíveis **duas hipóteses de cálculo:**

a) Considerar o somatório das despesas (despesa total atualizada), as áreas de cada um dos sectores e realizar uma proporção em relação à totalidade da área da Célula B.

b) Ou considerar essa mesma despesa total, as áreas de construção de cada um dos Sectores e realizar uma proporção em relação à totalidade da área de construção da Célula B.

Para concretizar a resposta ao presente Quesito, os peritos tiveram de realizar uma "delimitação operativa" dos Sectores A, B e C (ver ANEXO III).

Nota - Esta operação técnica tornou-se necessária por existirem espaços físicos inseridos na Célula B, (designadamente arruamentos e outros espaços livres), que não estavam integrados nos Sectores A, B ou C, na delimitação das peças desenhadas fornecidas pela Câmara Municipal da Batalha e que figuram no processo judicial.

Assim, com base nos dados recolhidos e nas medições efectuadas, temos a seguinte informação base de trabalho:

Área da Célula B (total) - 52.688,00 m²

Área do Sector A - 24.297,30 m²

Área do Sector B - 6.532,10 m²

Área do Sector C - 21.858,60 m²

Área de construção da Célula B (total) - 27.165,81 m²

Área de construção do Sector A - 5.914,51 m²

Área de construção do Sector B - 11.324,50 m²

Área de construção do Sector C - 9.926,80 m²

Despesa total actualizada - (1.383.901,70+409.757,50+1.643.253,68=) 3.436.912,88 €

Hipótese de cálculo a):

Quociente entre a área do Sector B e a área da Célula B - (6.532,10 / 52.688,00=) 0,124

Total das despesas imputável ao Sector B - (3.436.912,88 x 0,124=) 426.177,20 €

Hipótese de cálculo b):

Quociente entre a área de construção do Sector B e a área de construção da Célula B -

(11.324,50 / 27.165,81=) 0,417

Total das despesas imputável ao Sector B - (3.436.912,88 x 0,417=) 1.433.192,67 €

Na opinião dos peritos, porque os cálculos em função da área de construção correspondem ao critério técnico mais ajustado, entendem mais defensável a hipótese da alínea b), considerando poder imputar-se ao Sector B a quota-parte de despesas de 1.433.192,67 €.

6º

Qual o valor atualizado das despesas que a Câmara realizou com a venda do Sector C?

Resposta - Com base nos dados respetivos e utilizando os procedimentos técnicos apresentados na resposta ao Quesito anterior, temos então;

Hipótese de cálculo a):

Quociente entre a área do Sector C e a área da Célula B - (21.858,60 / 52.688,00=) 0,415

Total das despesas imputável ao Sector C- (3.436.912,88 x 0,415=) 1.426.318,85 €

Hipótese de cálculo b):

Quociente entre a área de construção do Sector C e a área de construção da Célula B -

$(9.926,80 / 27.165,81=) 0,365$

Total das despesas imputável ao Sector C - $(3.436.912,88 \times 0,365=) 1.254.473,20 \text{ €}$

Na opinião dos peritos, porque os cálculos em função da área de construção correspondem ao critério técnico mais ajustado, entendem mais defensável a hipótese da alínea b), considerando poder imputar-se ao Sector C a quota-parte de despesas de 1.254.473,20 €.

7º

Em que consistiram tais despesas?

Resposta - A natureza e tipo de despesas estão referenciadas nos Quadros que figuram como ANEXOS IV, V e VI do presente Relatório. Tal como decorre da respectiva análise dos Quadros, trata-se **de despesas relativas às expropriações, à elaboração dos estudos/planos urbanísticos, indemnizações a terceiros, despesas com emolumentos e similares, infraestruturas urbanísticas (arruamentos e restantes redes públicas), arranjos exteriores (incluindo o parque verde e seus equipamentos de estadia, lazer e recreio).**

8º

Essas despesas foram realizadas antes ou depois da sua venda a particulares?

Resposta - Analisando o Quadro (ANEXO X) relativo a venda de lotes elaborado pelos serviços da Câmara Municipal, verifica-se que **as vendas dos lotes (escrituras) decorreram entre maio de 1989 e junho de 1998, com maior incidência nos anos 1992 e 1995.**

Analisando os Quadros respectivos (ANEXOS IV, V e VI), constata-se que as despesas indicadas decorreram:

- no caso das despesas "Expropriações/Aquisição de Terrenos", **de abril de 1983 a março de 1992, com maior incidência entre 1983 e 1987.**

- no caso das despesas "Outras Despesas", **de junho de 1982 a outubro de 1994, com maior incidência entre 1983 e 1986.**

- no caso das despesas "**Infraestruturas e Arranjos Urbanísticos - Célula B**", **de fevereiro de 1988 e abril de 2007**, podendo afirmar-se que **a maior parte dos trabalhos de construção das infraestruturas urbanísticas deverá ter decorrido no período de 1988 e 1996.** A construção de parque verde e outros arranjos exteriores terá decorrido a partir do ano de 1996.

9º

Qual a área expropriada aos Exequentes que foi ocupada por ruas, passeios, equipamentos públicos, sociais, etc?

Resposta - A área expropriada da Parcela 14 «que foi ocupada por ruas, passeios, equipamentos públicos, sociais, etc.», no conjunto da Célula B (Sectores A, B e C) totaliza cerca de 7.415,74 m².

10º

O valor de despesas indicado pela Câmara compreende tanto a urbanização dos terrenos dos Exequentes, como dos restantes terrenos expropriados ou o mesmo respeita apenas às despesas com a urbanização dos terrenos dos Exequentes?

Resposta - O valor das despesas indicadas pela Câmara Municipal da Batalha corresponde à urbanização de **todas parcelas objeto de expropriação, ou seja todas as parcelas de terreno situadas dentro do limite da Célula B (Sectores A, B e C).**

11º

Quanto ao Sector C:

a) Que espaços existem nos lotes 4 e 5 que não estão ocupados com a implantação das construções - isto é, a que utilização estão afetos esses espaços e qual a sua área?

b) Que parte desses espaços está inserida na parcela expropriada - qual a sua área?

Resposta - Com base nos elementos disponíveis, a visita ao local e as medições efectuadas, os

peritos informam o seguinte:

- a) Os espaços existentes nos lotes 4 e 5 que não estão ocupados com a implantação das edificações, em termos de configuração e utilização, correspondem a passeios, zonas de estacionamento, acessos aos edifícios e logradouros destes últimos. A respectiva área é de 1.184,30 m².
- b) A área total dos espaços referenciados na alínea anterior, provenientes da Parcela 14, é de 756,05 m².

12º

No tocante às despesas referenciadas pelo Município da Batalha (de ambos os Sectores C e B):

- a) Pela sua natureza e destinação ou função que assumem, quais as despesas em infraestruturas que podem dizer-se imprescindíveis à urbanização do solo para a construção urbana destinada a habitação/comércio e serviços - isto é, para a constituição dos lotes urbanos?
- b) Pela sua natureza, destinação e inserção urbana (considerando determinadamente que se situam os Paços do Concelho), quais as infraestruturas e equipamentos que detêm função social e de interesse público coletivo ou geral (de todos os Municípios)? Devendo especificar-se, de entre as diversas infraestruturas e equipamentos quais o que se subsumem a cada uma dessas situações e qual o seu valor - a) ou b)?

Resposta - Os Quadros a que os peritos tiveram acesso, que constam do processo judicial, e designadamente os já referenciados nas respostas a Quesitos anteriores (ver ANEXOS IV, V e VI), **não habilitam os peritos a elaborar uma resposta com o rigor indispensável**, (em especial no que diz respeito ao que é solicitado na alínea b) do Quesito), **já que a descrição de uma boa parte das despesas está enunciada de forma genérica e não está agregada nem por sectores nem por especialidades**. Ainda assim, e procurando colaborar com o Tribunal, podem referir o seguinte.

- a) As despesas em infraestruturização urbanística para urbanização do solo são as relativas à **construção dos arruamentos, faixas de rodagem e passeios, redes públicas de abastecimento de água, de esgotos de águas residuais e pluviais, de energia elétrica**

(incluindo iluminação pública), telefones e gás, além dos arranjos exteriores de espaços livres residuais.

b) Podem considerar-se englobadas nesta alínea do Quesito, uma percentagem das despesas relativas aos **estudos urbanísticos/plano de urbanização, a percentagem das infraestruturas urbanísticas para serviço do edifício dos Paços do Município e outros equipamentos públicos que foram construídos e espaços exteriores envolventes**, (incluindo estacionamento público de apoio), **o parque verde adjacente ao Rio Lena e seus equipamentos de estar, lazer e recreio**, (incluindo estacionamento de apoio).

Como referiram acima, com a informação disponível não é possível determinar os valores das despesas relativas às alíneas a) e b).

Leiria, 18 de março de 2019

Os Peritos (três assinaturas manuscritas) (..)” – cfr. fls. 1158 a 1278 (relatório – fls. 1244-1255) dos presentes autos de execução, V- 5º (1438/03.7BALS-B-C), processo físico.

S. A diligência de audiência de conciliação sugerida pelos Exequentes em **03.06.2019** (1045/Sitaf) e reiterada em **03.03.2020** (1143/Sitaf) “para dilucidar a questão das despesas a descontar” foi objecto de desistência expressa e pedido de prolação de decisão por requerimento de **25.03.2020** (1161/Sitaf), prolação de decisão reiterada nos requerimentos de **15.09.2021** (1209/Sitaf) e **24.06.2022** (1230/Sitaf), dando-se aqui por integralmente reproduzidos os respectivos conteúdos – cfr. V-5º dos presentes autos de execução (1438/03.7BALS-B-C), processo físico.

DO DIREITO

Instaurado em 02.12.2011 como processo estruturalmente executivo dos efeitos ultraconstitutivos e ripristinatórios resultantes do acórdão de anulação (ac.do Pleno da Secção CA/STA de **20.01.2011**, procº 1438/03-11, fls. 943-958) do acto de indeferimento do pedido de reversão da parcela expropriada (pedido de **14.02.1994**), uma vez declarada pelo tribunal a existência de causa legítima de inexecução (ac. do STA de **17.01.2013**, fls. 312-315 dos presentes autos) **a instância convolou-se** em processo de execução integralmente cingido à fixação de indemnização compensatória dos Exequentes – cfr. **artºs. 163º, 166º nº 1 ex vi 178º nºs. 1 e 2 CPTA. (Aroso de Almeida/Carlos Cadilha, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, Almedina/2021 – 5ª ed, págs. 1289, 1360.)**

a) **impossibilidade de executar - imputabilidade;**

No caso presente, a **impossibilidade de executar** o direito de reversão pela situação ilegal que se gerou e que entretanto se tornou impossível remover, é **imputável a ambas as entidades públicas**, a saber,

(i) a entidade beneficiária da expropriação (designada no CE por entidade expropriante), o **Município da Batalha**, atenta a ilegítima disposição da Parcela 14 para fim diverso do interesse e utilidade pública expressos na DUP/18.03.1980 que presidiu à expropriação, fim diverso traduzido na **venda para o mercado privado da construção por deliberações camarárias de 29.11.1989, 07.11.1991 e 13.02.1992 e escrituras públicas de 05.04.1990, 19.02.1992 e 21.08.1992** - vd. **alínea D** do probatório.

(ii) a entidade titular do poder expropriativo, no caso, o Estado através do Ministério competente para a emissão da DUP/18.03.1980, à data o **Ministério da Habitação e Obras Públicas** e que nas orgânicas governativas subsequentes tomou a designação de **Ministério do Planeamento e da Administração do Território** relativamente ao **despacho de arquivamento de 22.10.95** e de **Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente** relativamente ao **despacho de indeferimento de 11.04.2003**, ambos por reporte ao pedido de reversão de **14.02.1994** (cfr. artºs. 14º nº 1 e 74º CE/99) e anulados por **acórdãos do STA de 22.03.2000 e 20.01.2011 (Pleno)** - vd. **alíneas A, E, F, G e H** do probatório,

na exacta medida em que o **Município** interveio autonomamente por actos administrativos de 1989, 1991 e 1992 na conformação da situação antijurídica de **desvio do fim** de interesse e utilidade pública da expropriação da Parcela 14 e o **Ministério** ao recusar a reversão requerida em 1994 mediante decisões de autoridade de 1995 (arquivamento) e 2003 (indeferimento) deu **assentimento jurídico ao desvio do fim** expropriatório e, simultaneamente, **fundamento jurídico à materialização e consolidação das modificações fundiárias e vocacionais introduzidas na Parcela 14 posteriormente à data da expropriação**, v.g. com as **operações urbanísticas de edificação nos lotes vendidos ao mercado privado da construção e aquisição**, por terceiros de boa-fé, do direito de propriedade das fracções em propriedade horizontal.

Vicissitudes no domínio expropriatório a que a doutrina especificamente se refere e evidenciadas na circunstância de casos particulares “(..) de a impossibilidade de executar se dever a ilegítima

intervenção autónoma da própria entidade obrigada que ... constitua a Administração em responsabilidade por facto ilícito - para um exemplo de impossibilidade imputável a **facto ilícito da Administração**, autónomo em relação ao acto anulado, **por ela ter disposto do terreno expropriado para fim diverso** daquele que tinha determinado a expropriação(..)", e cujo **risco de impossibilidade da prestação** a lei coloca na esfera da Administração, conforme disposto no **artº 166º CPTA**. (**Freitas do Amaral**, A execução das sentenças nos tribunais administrativos, Almedina/1997, 2ª ed., págs. 129-130 e 161-162; **Mário Aroso de Almeida**, A anulação de actos administrativos no contexto das relações jurídico-administrativas, **Almedina/2021**, pág.726 (nota 2097); **Alves Correia**, Manual de direito do urbanismo, V-II, Almedina/2010, págs.368-371.)

*

Cabe salientar que **neste contexto do artº 166º CPTA** o conceito de **risco** nada tem a ver com o regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado especificamente consagrado no **artº 11º nº 1 RRCEE (Lei 67/2007 de 31.12)** para os danos resultantes das actividades, coisas ou serviços administrativos especialmente perigosos, conforme mais adiante se refere. (**Mário Aroso de Almeida**, A anulação de actos administrativos no contexto das relações jurídico-administrativas, Almedina/2021, pág.740, nota 2141.)

*

O que significa que no cumprimento unitário da obrigação indemnizatória devida pelo facto da inexecução do efeito ripristinatório (**artº 166º CPTA**) **existe solidariedade passiva entre os devedores**, o **Município da Batalha e o Estado através do Ministério** competente segundo a orgânica governativa subsequente por reporte competencial à data da emissão da DUP/18.03.1980, respondendo qualquer destas entidades administrativas pela prestação integral perante o credor comum, os ora Exequentes, cujo cumprimento a todos exonera e participando os devedores solidários em partes iguais na dívida, tudo nos termos gerais de direito previstos nos **artºs 507º nº 1, 512º e 516º C. Civil**. (**Antunes Varela**, Das obrigações em geral, Almedina/1973, Vol. I, págs.607-609 e 623;)

b) indemnização por inexecução do efeito ripristinatório - censura objectiva - conceito de risco;

Neste sentido, cumpre observar o regime normativo da **indemnização pelo facto de inexecução** d a **reversão expropriatória**, reversão que era a obrigação exequenda inicial traduzida no

reingresso dos Exequentes na propriedade dos lotes 5, 6, 7 e 8 do sector B e lotes 4 e 5 do sector C da Parcela 14 inscrita na planta anexa à DUP/**18.03.1980**, reingresso imposto pelo desvio do fim expropriativo expresso na DUP quanto aos lotes tanto do sector B como do sector C, desvio concretizado pela venda para o mercado privado de construção (habitação e comércio), os primeiros (sector B) pela deliberação da Câmara da Batalha de **29.11.1989** e escritura pública de **05.04.1990** (certidão de fls. 99-105 dos presentes autos) e os segundos (sector C) por deliberações da Câmara da Batalha de **07.11.1991** e **13.02.1992** e escrituras públicas de **21.08.92** e **19.02.1992** (certidão de fls. 106 - 109 e 110-113 dos presentes autos) - vd. **alínea D** do probatório.

Tal como vem consagrado nos **artºs. 163º, 175º nº 2, 166º e 178º CPTA** a inexecução da obrigação exequenda fundada em causa legítima de inexecução declarada pelo tribunal dita um dever de indemnizar - na letra da lei "**indemnização devida pelo facto da inexecução**" - **independente de ilicitude e culpa** pelos danos causados na esfera jurídica do lesado, isto é, um dever de **indemnizar pelo desvalor jurídico objectivo** que "(..) resulta de uma opção legal de **transferir para a Administração o risco pela inexecução** de uma obrigação atestada por título executivo (..)" (**Cecília Anacoreta Correia**, A tutela executiva dos particulares, Almedina/2013, pág.335.)

*

Nas circunstâncias em que, não obstante a anulação do acto administrativo, a restituição da coisa **não pode ser proporcionada** "(..) não há como não reconhecer que **o dever de restituir e, portanto, o direito à restituição se extinguiram**, pelo simples facto de que ad impossibilia nemo tenetur ["por imperativo lógico, só a conduta possível pode ser devida" - **Menezes Cordeiro**, Direito das Obrigações, V-II, pág. 169]

(..) do que se trata é de **colocar na esfera da Administração o risco da impossibilidade da prestação**, lançando, assim, sobre ela o dever de indemnizar quando a prestação se mostra impossível, ainda que por circunstâncias cuja ocorrência não lhe seja directamente imputável. (..) o fundamento do dever de indemnizar assenta, pois, na **opção do legislador de colocar na esfera de risco da Administração as consequências que possam advir do acto ilegal** enquanto ele não for invalidado, para o efeito de **lhe impor o dever objectivo de indemnizar** o interessado no caso de, seja por que motivo for, se vir a tornar **impossível realizar as prestações** a que teria direito para reintegrar a legalidade ofendida. (..)". (**Mário Aroso de Almeida**, Impossibilidade de satisfazer a pretensão do autor e indemnização devida: aproximação ao tema - **CJA nº 83**, págs. 6-

8; **Freitas do Amaral**, A execução das sentenças nos tribunais administrativos, Almedina/1997, 2ª ed., págs.125-131.)

*

Faz-se aqui apelo ao **conceito de risco** “(..) de acordo com a perspectiva de que a especial relevância que o ordenamento jurídico faz corresponder à figura do **acto administrativo gera o risco de concretização** de situações potencialmente irreversíveis, **no caso de a Administração actuar por forma inválida.**

Ora, afigura-se-nos de aceitar a ideia de que a Administração, pelo facto de **manter** – e porventura executar – um acto administrativo **impugnado**, deve assumir os riscos que daí advêm e, portanto, **o risco de a manutenção** – e eventual execução – **da definição jurídica introduzida pelo acto**, durante todo o período de pendência da acção de impugnação, **poder vir a inviabilizar a execução da sentença**, no caso de sobrevir a anulação do acto impugnado. (..)” (**Mário Aroso de Almeida**, A anulação de actos administrativos no contexto das relações jurídico-administrativas, Almedina/2021, págs.739-741.)

Conforme realça o Autor que vimos seguindo, (..) o único facto que todas as situações de impossibilidade de executar têm em comum e que se afigura idóneo para justificar a solução de responsabilização da Administração é o facto de ter sido ela quem, **praticando o acto ilegal, deu origem à situação que agora é impossível remover.** (..) O mesmo sucede, também, em todos os demais casos em que, mesmo não tendo ela própria procedido à execução do acto, **foi ela que, em todo o caso, lhe deu origem, por ter praticado o acto administrativo ilegal que disciplinou a matéria durante a pendência da acção de impugnação.** (..)” ((**Mário Aroso de Almeida**, A anulação de actos administrativos no contexto ..., págs.720-721, 727-730.))

*

Uma vez julgada procedente e declarada pelo tribunal a existência de causa legítima de inexecução (ac. do STA de 17.01.2013) “(..) **a indemnização por inexecução é o sucedâneo da impossibilidade de reconstituição**, no plano dos factos, da situação jurídica violada, porque o dever de indemnizar, nesse caso, tem **natureza objectiva** e o processo executivo é a sede própria para, sem grandes desenvolvimentos processuais, obter essa compensação ... ainda que essa indemnização não tivesse sido peticionada pelo exequente nem em primeira instância nem em alegações de recurso ... o tribunal [pode] proceder às diligências necessárias para fixar a

indenização (..) [que] **não se confunde com a indenização por todos os danos resultantes do acto ilegal**, conforme prevê em situação similar o artº 45º nº 3 [CPTA] (..)

(..) Se, nas circunstâncias concretas do caso, o lesado tiver sofrido danos resultantes da situação ilegítima da Administração **que sempre ficariam por reparar, mesmo que não existisse causa legítima de inexecução**, a reparação desses danos **não ficará coberta** pela indenização prevista no presente artigo [artº 166º CPTA].

É o que sucede no tipo de situação paradigmática em que estava em causa a **restituição de uma coisa**. Nesse tipo de situação, a indenização a fixar “pelo facto da inexecução” deve corresponder **ao valor da coisa perdida e aos prejuízos resultantes do facto de já não poder ser recuperada**, mas já **não deve proporcionar a reparação dos prejuízos**, patrimoniais e não patrimoniais, **sofridos durante o período em que a coisa esteve ilegitimamente subtraída à posse do exequente**, uma vez que esses são **prejuízos que sempre subsistiriam**, mesmo que a obrigação pudesse ser executada e, portanto, mesmo que a coisa lhe pudesse ser restituída pela via executiva.

Cabe pois, distinguir neste domínio, entre a “indenização devida pelo facto da inexecução” e aquela que se destine a reparar **o s** eventuais danos causados pela actuação ilegal da Administração que sempre ficariam por reparar, ainda que não se tivesse verificado a ocorrência de causa legítima de inexecução. (..)”, doutrina e jurisprudência uniformes, afirmada no **acórdão do STA de 04.02.2021**, in procº **47693/01.8BALS-B** em sede de indenização por causa legítima de inexecução repristinatória de anulação da DUP. (**Mário Aroso de Almeida/Carlos Cadilha**, Comentário ao Código ..., págs.1296-1298.)

*

Nos processos executivos que envolvem o **desaparecimento da causa expropriandi**, por regra a indenização decorrente de causa legítima de inexecução da tutela repristinatória assenta na anulação da DUP, de que é exemplo o citado **acórdão do STA de 04.02.2021**, in procº 47693/01.8BALS-B posto que, como é evidente, a anulação da DUP (declaração de utilidade pública - artº 13º CE) afecta a validade originária do acto administrativo a partir do qual a expropriação foi feita.

No caso dos autos a **invalidade sucessiva**, isto é, **superveniente à expropriação**, não é originária de qualquer invalidade da DUP antes deriva do **incumprimento** por parte do Município

da Batalha da causa da expropriação, em desvio tanto das razões de utilidade pública como do porquê da necessidade de expropriação (interesse público) constantes da DUP/**18.03.1980** quanto aos imóveis nela identificados pela descrição predial e inscrição matricial, desvio concretizado pela **afecção dos citados lotes dos sectores B e C da Parcela 14 a fim diverso do interesse e utilidade pública** que presidiram à expropriação do então prédio rústico e foram causa justificativa da compressão da garantia constitucional do direito de propriedade dos Exequentes, concretizado na venda dos lotes constituídos na Parcela 14 para o mercado privado de habitação por parte da entidade beneficiária da expropriação, o Município da Batalha - vd. **alíneas D, F, G e H** do probatório.

*

À luz do direito positivo, a situação ilícita constituída pela disposição do prédio expropriado para fim diverso do que determinara a expropriação resolver-se-ia **por reversão** nos termos dos **artºs. 5º e 74º e segts. do CE/99** vigente (**artºs. 5º e 70º CE/91**) ou seja, **mediante a devolução recíproca das prestações entre os ora Exequentes expropriados** (realização específica do direito de propriedade mediante a recuperação dos bens) **e o Município da Batalha, entidade beneficiária da expropriação** (recuperação proporcional actualizada do valor pago pela expropriação) face à cessação dos efeitos da DUP no tocante aos citados lotes. (**Alves Correia**, Manual de direito do urbanismo, V-II, Almedina/2010, págs. 325-326 e 339.)

Neste sentido o **acórdão do STA de 04.11.2008**, in procº nº 0104/08 tirado no domínio do artº 5º do CE/91, segundo o qual “(..) decorre do disposto no artº 5º do Código das Expropriações, aprovado pelo DL 438/91, de 9/11, que **a consequência legalmente prevista** para as situações em que as entidades expropriantes **alteram o destino que presidiu à expropriação e os aplicam noutros fins** é a **reversão dos prédios expropriados**. (..)”.

Porém, no caso presente **não é possível dar satisfação à utilidade específica e interesse pretensivo primário** deduzido pelos ora Exequentes junto do Ministério que emitiu a DUP/18.03.1980, ou seja, ao pedido formulado em **14.02.1994** de **reversão ou retrocessão** à sua esfera jurídica **da Parcela 14 expropriada** e posteriormente vendida, já com as alterações fundiárias dos lotes, pelo Município da Batalha para o mercado privado da construção de habitação e comércio, em virtude da situação de facto consumado traduzida nas modificações fundiárias e vocacionais introduzidas no prédio rústico posteriormente à data da expropriação, v.g. o loteamento e edificação nesses referidos lotes e posterior venda a terceiros das fracções autónomas resultantes da propriedade horizontal.

*

Mas, independentemente de o **facto da inexecução por causa legítima** assentar em acordo das partes ou em declaração jurisdicional, já **é possível dar satisfação ao dever de indemnizar** o particular lesado a cargo da Administração pela insusceptibilidade de exercício do direito legítimo de reversão dos prédios expropriados (devolução recíproca das prestações), posto que o legislador resolveu esta hipótese fora do quadro normativo do Código das Expropriações, assumindo que “(..) a Administração fica constituída num **dever automático de indemnizar** o impugnante sempre que se verifique a existência daquilo que na doutrina e, mais tarde, na própria lei veio a ser qualificado como **causas legítimas de inexecução (..)**”, nos termos dos **artºs 163º, 175º nº 2, 166º e 178º CPTA**, atribuindo a esse dever de indemnizar **natureza objectiva**, como referido supra, que no caso de a execução da sentença ser **impossível** se limita “(..) ao ressarcimento aqueles danos que na esfera jurídica do impugnante **se produzem em consequência da impossibilidade de obter o cumprimento de tais deveres [de prestar]** e que, portanto, não existiriam se eles pudessem ter sido cumpridos, sem cobrir os eventuais danos ... que a execução se sentença não teria sido ... apta a remover, pelo que teriam subsistido, mesmo que ela tivesse podido ter lugar. (..)” (**Aroso de Almeida**, A anulação de actos administrativos no contexto ..., págs.709-710, 375,748-751.)

*

Esta **causa legítima de inexecução por impossibilidade** absoluta jurisdicionalmente declarada origina a convalidação do processo de execução de sentença de anulação e, conseqüentemente, o prosseguimento da instância para atribuir ao interessado não a utilidade específica pretendida (a reversão dos lotes no âmbito da devolução recíproca das prestações) mas **o sucedâneo dessa utilidade**, precisamente o pagamento de **indemnização compensatória** pela impossibilidade de executar o efeito repristinatório originário (**devolução recíproca das prestações**) derivado do acórdão do Pleno da Secção do CA/STA de **20.01.2011** (procº nº 1438/03-11, fls. 943-958) que anulou o despacho ministerial de indeferimento de **11.04.2003**.

Ou seja, como nos diz a doutrina que vimos citando e seguindo, “(..) assegurando uma **prestação secundária, substitutiva**, dirigida à compensação do **dano patrimonial que se consubstancia na definitiva perda da situação** que a execução da sentença lhe teria proporcionado (..)” mediante a fixação de uma indemnização que **cubra o valor da substância do objecto material cuja recuperação já não é possível**, mas que não abrange, porque **não se confunde com a**

reparação de danos no plano da responsabilidade civil, a reparação de todos os prejuízos patrimoniais suportados que, no âmbito da responsabilidade subjectiva da Administração fundada na ilicitude e culpa e em nexo de causalidade adequada, seriam susceptíveis de ser qualificados como consequência da impossibilidade de executar. (**Aroso de Almeida**, Anulação de actos administrativos e relações jurídicas emergentes, Almedina/ 2002, págs. 816-820; A anulação de actos administrativos no contexto... págs. 403,706-707.)

c) cálculo indemnizatório - dano de cálculo - valor objectivo dos bens;

Importa saber qual o conteúdo e a extensão desta **indenização por sucedâneo da execução da sentença** e, portanto, substitutiva da tutela primária – também referida como indenização por equivalente – derivado à situação antijurídica se ter consumado pela **perda do direito de reversão** dos terrenos da Parcela 14 constituídos em lotes (prédio rústico expropriado nos termos da DUP/18.03.1980) e consequente perda do direito de efectivar a **restauração natural** mediante a devolução recíproca das prestações.

No domínio do cálculo indemnizatório por efeito directo ou em estrita conexão com o acto expropriatório cabe **distinguir os três planos** em que a lei coloca a matéria da indenização, sendo dois regulados no Código das Expropriações com **expressa determinação dos critérios** sobre o **valor, conteúdo e extensão**, que presidem ao cálculo do valor indemnizatório da justa indenização por expropriação e da indenização por reversão, como segue:

(i) a **justa indenização a pagar ao expropriado pelo beneficiário da expropriação**, configurada como requisito de validade do acto de expropriação, sendo os **critérios referenciais de cálculo da avaliação pericial consagrados na lei** reportados à data da DUP e a actualização à data da decisão final do processo - cfr. **artºs. 23º a 32º CE** - “(..) em termos que excluem a existência de qualquer margem de discricionariedade administrativa na sua determinação (..)”; (**Mark Mota Kirkby**, Contratos sobre o exercício de poderes públicos, Coimbra Editora/2011, pág. 285; **Alves Correia**, Manual de direito do urbanismo, V-II cit., págs. 229-236 e segs;)

(ii) a **indenização por reversão, a pagar pelo expropriado ao beneficiário da expropriação** na sequência da recuperação da propriedade do bem, tendencialmente configurada como uma actualização da justa indenização por expropriação atribuída anteriormente e, por conseguinte, excluindo também o exercício de poderes discricionários por parte da Administração no tocante aos **critérios legais de cálculo, levando-se em conta** por avaliação pericial **tanto as benfeitorias introduzidas pela entidade expropriante como as deteriorações que**

eventualmente se tenham verificado - cfr. **artºs 77º nº 1 als. d), e) e 78º nº 2 CE.**

Do ponto de vista da sua natureza jurídica, a **reversão** configura-se como verdadeira **condição resolutiva de direito público** desencadeada pelo desaparecimento da causa expropriandi expressa no fim público indicado na DUP - precisamente o caso concreto dos lotes da Parcela 14 - e implica a modificação da situação jurídica do expropriado traduzida na **repristinação da situação no status quo ante.**

O que significa, “(..) restituindo o antigo proprietário o valor que tinha recebido na indemnização e recuperando a propriedade do bem. É esta teoria que apresenta o fundamento correcto para o direito conferido ao expropriado de **recuperar no todo ou em parte os bens expropriados ... [e] que melhor assenta no figurino adoptado pelo nosso CE quanto à **indemnização a pagar pelo expropriado ao expropriante** na sequência da reversão. (..)**” no quadro jurídico da **devolução recíproca das prestações** em que se concretiza. (**Alves Correia**, Manual de direito do urbanismo, V-II cit., págs. 340-341.)

*

Diversamente, o terceiro plano respeitante à **indemnização devida pelo facto da inexecução**, obrigação a cargo da entidade administrativa, vem regulado no CPTA e, no caso dos autos, reporta

(iii) à **indemnização a pagar ao expropriado**, devida pelo **facto da inexecução** do acórdão do STA de **20.01.2011** anulatório do despacho de indeferimento ministerial de 11.04.2003 (do pedido de reversão de 14.02.1994) in procº nº 1438/03-11, fls. 943-958 e subsequente convoação ordenada por acórdão do STA de **17.01.2013**, fls. 312-315 dos presentes autos, por referência ao mencionado aresto de 20.01.2011 - indemnização configurada como **sucedâneo** da tutela de conteúdo repristinatório face à impossibilidade de repristinar assente em **causa legítima de inexecução declarada pelo tribunal** - cfr. **artºs 163º, 175º nº 2 e 166º ex vi 178º CPTA.**

Conforme doutrina e jurisprudência acima mencionadas, esta indemnização a pagar ao expropriado pelo **facto da inexecução** da sentença anulatória, regulada nos **artº 166º ex vi 178º CPTA**, tem a função de **reparação compensatória** do titular do direito à execução da sentença anulatória **pela inexecução da obrigação originária de reversão** do prédio expropriado, a Parcela 14 discriminada na planta anexa à DUP/18.03.1980 e conseqüente afastamento da satisfação do direito do proprietário dos terrenos pela via da mera realização específica do direito, cuja **impossibilidade** foi declarada em título executivo jurisdicional (**ac./STA de 17.01.2013** a fls 312-

315 dos presentes autos).

Regime legal donde se extraem duas consequências.

Primeira, que a indemnização consagrada no artº 166º ex vi 178º CPTA se cinge ao **facto da inexecução** dos efeitos repristinatórios da sentença anulatória, ou seja, ao **facto da inexecução** da remoção da situação ilegal constituída

(i) pelas deliberações de **29.11.1989, 07.11.1991 e 13.02.1992** do Município da Batalha de venda ao mercado privado da construção por escrituras públicas de **05.04.1990, 21.08.92 e 19.02.1992**, bem como

(ii) pela persistência de manutenção dessa situação ilegal pelos despachos ministeriais, a saber, o despacho de arquivamento de **22.10.1995** do Ministério da Habitação e Obras Públicas e o despacho de indeferimento de **11.04.2003** do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, ambos em decisão do pedido de reversão de **14.02.1994** dos Exequentes, actos administrativos anulados por **acórdãos do STA de 22.03.2000 e 20.01.2011 (Pleno)** – vd. **alíneas A, D, E, F, G e H** do probatório.

Sendo neste sentido o entendimento doutrinário que vem de ser exposto supra, bem como a jurisprudência firmada pelos **acórdãos do STA**, inter allia, de **25.02.2009** in procº nº 47472-A, de **30.09.2009** in procº nº 634/09, de **20.11.2012** in procº nº 949/12, de **04.02.2021** in procº nº 47693/01.8BALS-B e de **13.07.2021** in procº nº 01676/14.7 BEPRT-A.

*

Segunda consequência, que estamos **fora do quadro jurídico da devolução recíproca das prestações** inerente à indemnização por reversão expropriatória (**artºs. 5º e 74º e segts./CE**).

O que significa que a indemnização pelo “facto da inexecução” prevista no artº 166º ex vi 178º CPTA se circunscreve à **compensação da impossibilidade de repristinar** através de uma prestação pecuniária que traduz uma **indemnização por sucedâneo** da perda que representa (dano) a não realização da pretensão primária de remoção da situação ilícita causada pelas deliberações do Município da Batalha de desvio do fim expropriatório e pelos despachos ministeriais anulados.

Indemnização por sucedâneo que se esgota, integralmente, na avaliação do **dano de cálculo** (expressão pecuniária do prejuízo) representado pelo **valor da substância do bem material** cuja recuperação já não é possível obter, tendo por **momento atendível** para a aferição do **valor actual** desse bem a **data da declaração jurisdicional da causa legítima de inexecução por impossibilidade de reversão mediante acórdão da Secção do Contencioso Administrativo do STA de 17.01.2013**, transitado em julgado, a fls. fls.312-315 dos presentes autos de execução (1438/03.7BALS-B), processo físico - vd. **alínea K do probatório** - mediante as diligências instrutórias, v.g. o meio de prova pericial, ordenadas na instância executiva convolada - cfr. artºs. 163º, 166º nº 1 ex vi 178º nºs. 1 e 2 CPTA. (**Aroso de Almeida**, A anulação de actos administrativos no contexto ..., págs.750-751; **Almeida Costa**, Direito das obrigações, 4ª ed. Coimbra Editora/1984, págs. 390, 524 e 529.)

d) técnicas perequativas de encargos com a infra-estruturação urbanística municipal - preferência e reserva de lei;

No âmbito do cálculo indemnizatório por impossibilidade de reprivatizar (artºs 166º ex vi 178º CPTA) o Município da Batalha sustenta o direito a ser compensado pelas mais-valias geradas na Parcela 14 de 9150 m2 “... **com a execução das infra-estruturas** (rede viária, rede de saneamento, rede eléctrica, rede de águas e arranjos exteriores) ... mais-valias que não teriam ocorrido se não tivesse sido efectuada a expropriação ... e que não teriam ocorrido se o Contra-Interessado não tivesse desenvolvido a operação urbanística, e que devem ser levadas em conta no cômputo da indemnização a pagar aos Exequentes...”, conforme alegado nos artigos 92 a 110 do articulado de contestação, fls. 213-247 dos presentes autos de execução (1438/03.7 BALS-B), processo físico.

Reiterando no articulado de pronúncia sobre a primeira peritagem que “...o laudo pericial dos peritos designados pelo Município e pelo Tribunal assegura a única **metodologia (perequativa)** que evita que os Exequentes se locupletem com a mais valia gerada pela **operação urbanística de iniciativa municipal** ...”, sendo que “... a perequação de benefícios e encargos serve, exactamente, para atenuar as desigualdades que resultam dos planos e operações urbanística ...”, “ ... a metodologia perequativa utiliza mecanismos que se destinam a equilibrar as desvantagens de uns proprietários (com pouca ou nenhuma possibilidade de construção), com as vantagens de outros (com muita possibilidade construtiva) ...”, conforme alegado nos artigos 1º , 4º e 5º do citado articulado, fls. 996-1004 dos presentes autos de execução (1438/03.7BALS-B), processo físico.

*

Para o efeito o Município da Batalha invoca o desequilíbrio que se verifica em seu desfavor atenta a **impossibilidade de reversão** e a consequente **indenização compensatória** pecuniária, sustentando a respectiva correcção mediante a aplicação na avaliação pericial dos lotes da Parcela 14 de **técnicas perequativas dos encargos** entre os Exequentes e o Município, a título de contrapartida dos investimentos municipais na construção das infra-estruturas, concretizadas pela **dedução dos custos por si incorridos na infra-estruturação urbanística municipal** dos lotes 5, 6, 7 e 8 do sector B e lotes 4 e 5 do sector C do prédio designado por Parcela 14 expropriado conforme DUP/18.03.1980, lotes vendidos em 1990 e 1992 pelo Município para o mercado privado da construção e insusceptíveis de reversão - vd. **alíneas C e D** do probatório.

No enquadramento sustentado pelo Município da Batalha, no cálculo em sede pericial **seriam levados em conta com efeitos de redução do valor dos lotes dos Sectores B e C** da Parcela 14 os **custos das infra-estruturas públicas municipais** mediante um encargo-padrão calculado com base no custo da infra-estrutura pública, seguido da fixação das comparticipações dedutíveis por conta dos Exequentes, ou seja, tendo por referência as despesas com os **encargos urbanísticos** suportadas pelo Município com a **infra-estruturação pública geral e local** constituída nos lotes 5, 6, 7 e 8 do sector B e lotes 4 e 5 do sector C da Parcela 14, objecto de venda para o mercado privado da construção em 1990 e 1992.

*

Atentas as circunstâncias concretas do caso sub judice, a pretensão suscitada remete para uma análise dos diversos e complexos planos de direito constituído, necessariamente envolvidos, e que cumpre considerar.

Desde logo, a exigência de **redistribuição de mais valias** entre os Exequentes e o Município da Batalha através de **mecanismos de perequação de encargos** provenientes dos custos incorridos com a infra-estruturação urbanística municipal, na circunstância concreta de que se trata de terrenos expropriados e vendidos no mercado privado da construção, sem que se tenha dado conhecimento prévio ao expropriado, como a lei prescreve, de que os terrenos em causa já não eram necessários ao preenchimento dos fins determinantes da expropriação exarados na DUP/18.03.1980.

Acresce considerar, em segundo lugar, o efeito jurídico impositivo da reversão expresso nos **artºs. 5º e 74º e segts. do CE/99 (artºs. 5º e 70 CE/91)** na hipótese, como é o caso presente, de

aplicação dos terrenos a fim diverso do determinante da expropriação .

Em terceiro lugar, a impossibilidade de remover a situação ilegal nos termos normais de direito, isto é, pela via da devolução recíproca das prestações entre expropriado e entidade administrativa beneficiária da expropriação, impositiva da **obrigação indemnizatória em favor do lesado, determinada no artº 166º CPTA.**

E, por último, cabe considerar o contexto em que surgem os **mecanismos de perequação**, isto é, a previsão legal das medidas compensatórias **entre os vários proprietários dos imóveis e entre estes e a Administração** “(..) visando uma repartição, tão igual quanto possível, dos benefícios e dos encargos derivados da actividade administrativa urbanística (planos de ordenamento e licenciamento).

Cada processo perequativo terá que se referenciar a uma determinada área (abrangência geográfica da perequação) para a qual terão que ser fixados um benefício padrão e um encargo padrão. O benefício padrão traduzirá um valor médio das diferentes possibilidades construtivas decorrentes dos planos (..) O encargo padrão traduzirá a comparticipação de cada promotor, por benefícios unitários, nos custos da infra-estruturação pública (..)” (**Jorge Carvalho/Fernanda Paula Oliveira**, Perequação, taxas e cedências, Almedina/2005, págs. 46-47.)

e) compensação por oportunidades urbanísticas futuras;

A perequação de benefícios e encargos resultantes dos planos tem concretização na lei ordinária em via do imperativo constitucional que obriga toda a actividade da Administração a respeitar o princípio da igualdade (**artº 266º nº 2 CRP; artºs 17º, 34º, 64º, 65º e 66º Lei 31/2014, 30.05; artºs.175º e sgts. DL 80/2015, 14.05 (RJGT/2015).**

No nosso direito positivo, **os mecanismos de perequação de benefícios e encargos** previstos no domínio dos instrumentos de planeamento municipal e intermunicipal que disciplinam o uso e a transformação do solo “(..) destinam-se, preferencialmente, a compensar as desigualdades introduzidas pelo plano **na vertente de oportunidades urbanísticas**, ou seja, da outorga de diferentes capacidades de utilização do solo (visam compensar os proprietários pela desigual distribuição da capacidade de aproveitamento do solo e, por isso, **incidem sobre pretensões urbanísticas futuras**); [diversamente] **a indemnização incide**, por regra, sobre situações jurídicas consolidadas e assim **preexistentes** (..)”, cfr. **artº 65º Lei de Bases/2014** (Lei 31/2014). (**Fernanda Paula Oliveira**, Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial- comentado,

Almedina /2016, pág. 480.)

O **artº 64º nº 2 Lei de Bases/2014** (Lei 31/2014) - e já assim dispunham os **artºs. 5º e) e 18º nº 1 Lei de Bases/1998** (Lei 48/98) - impõe o dever dos planos territoriais garantirem a **repartição dos benefícios e encargos** deles decorrentes **entre os diversos proprietários**, bem como a **redistribuição das mais-valias fundiárias** que deles resultam **entre os proprietários e a própria Administração** de molde a que, como já referido, a Administração possa recuperar uma parte das mais-valias criadas em função das suas próprias acções de planeamento. (**Jorge Carvalho/Fernanda Paula Oliveira**, Urbanismo operativo, Almedina/2020, págs. 93, 99,136-137; Perequação, taxas e cedências, págs. 32-33, 38-41, 44-49, 52-53.)

Por seu turno, em desenvolvimento do disposto no **artº 64º nº 2 da Lei de Bases/2014** (Lei 31/2014), os **artºs. 176º e ss do RJGT (DL 80/2015)** atribuem grande margem de discricionariedade aos municípios no tocante à adequação dos mecanismos de perequação à realidade local a que se aplicam, posto que se verifica “(..) um amplo espaço de discricionariedade que é deixado ao município, e que se traduz ora na escolha por um dos mecanismos previstos na lei, ora na sua conformação concreta, ora na mistura destes com outros (previstos ou não), ora, por fim, na criação de mecanismos de perequação novos, não previstos nem regulados legalmente. (..)”. (**Fernanda Paula Oliveira**, Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial ... págs. 495-500;)

f) impossibilidade de reversão expropriatória - omissão de previsão legal compensatória de encargos;

Todavia, resulta claro que **o legislador não introduziu mecanismos de perequação compensatória de benefícios e encargos**, sejam eles directos ou indirectos, para efeitos de cálculo da **indenização devida pelo facto da inexecução** prevista no artº 166º ex vi 178º CPTA, em qualquer das duas modalidades (artº 163º nº 1 CPTA) sendo que a causa legítima de inexecução fundada na **impossibilidade** de reversão expropriatória é a que ora nos interessa.

Nesta matéria da indenização a pagar ao expropriado pela inexecução da obrigação originária de reversão do prédio expropriado, em qualquer das modalidades consideradas a título de causa legítima de inexecução (artºs 166º ex vi 178º CPTA), **a lei não especifica os parâmetros a considerar no cálculo indemnizatório** devido pelo facto da inexecução dos efeitos repristinatórios de sentença anulatória.

Concretizando: o direito positivo vigente desconhece qualquer **previsão normativa** que determine a aplicação

(i) do regime da perequação de benefícios e encargos previsto no **RJIGT** para os **planos territoriais** e vocacionado para **processos urbanísticos** ou

(ii) dos critérios perequativos fixados no **PDM** atendendo à “**vinculação situacional**” dos terrenos,

a título de parâmetro de cálculo do montante da indemnização devida pelo facto da inexecução da reversão expropriatória, v.g. o mecanismo de perequação de repartição dos custos da urbanização previsto no actual **artº 177º nº 1 c) RJIGT/2015** (Lei 80/2015), anterior artº 142º RJIGT/99 (DL 380/99).

E, muito menos, existe norma que atribua um **espaço de discricionariedade aos municípios** para a **criação de mecanismos de perequação** neste contexto das causas legítimas de inexecução no âmbito dos artºs. 163º, 166º e 178º CPTA.

g) actividade da Administração pública - princípio da legalidade - reserva de lei;

Não há, pois, nas presentes circunstâncias de **indemnização devida pelo facto da inexecução** prevista no artº 166º ex vi 178º CPTA, disposição legal que estipule a aplicação da perequação dos encargos pelos custos da infra-estruturação urbanística municipal, nos níveis estruturantes em que este instituto se exprime, já mencionados supra, desde logo,

(i) norma de previsão da perequação de benefícios e encargos na hipótese **específica das causas legítimas de inexecução** v.g. por impossibilidade de reversão expropriatória

(ii) determinação normativa dos **sujeitos onerados** com a repartição dos custos em caso de impossibilidade do efeito ripristinatório da anulação e

(iii) determinação normativa dos parâmetros percentuais do **encargo-padrão** de benefícios e encargos e de repartição das **complicações**.

*

A omissão no nosso direito positivo de disposição que determine a compensação de encargos

urbanísticos - v.g. a perequação dos encargos relativos a infra-estruturas urbanísticas - no cálculo da indemnização devida pelo facto da inexecução da reversão expropriatória, tem consequências importantes, na exacta medida em que **toda a actividade da Administração pública** constitui uma **actividade jurídica** não só subordinada à lei mas a princípios jurídicos que regulam o seu **funcionamento** e visam garantir a **conformidade do agir** administrativo com o direito, conforme decorre do princípio da legalidade nos **artºs 2º e 266º nº 2 CRP e artº 3º do CPA**.

Neste quadro, “(..) a lei constitui não apenas o **limite negativo** da actividade administrativa mas **positivamente** o seu funcionamento e critério, por mínimo que seja, pelo que é sempre uma actividade **secundária relativamente à lei**. A Administração **não pode fazer o que quiser** dentro dos limites da lei (preferência da lei) **mas apenas o que a lei lhe deixa fazer** (reserva de lei). (..)” (**Luiz Cabral de Moncada**, Código do Procedimento Administrativo, Coimbra Editora/2015, pág. 69.)

O que significa que em caso de conflito assume preferência o direito positivo em desfavor do acto emanado da Administração (**preferência e reserva de lei**) precisamente porque lhe está vedado contrariar o direito vigente.

*

Mas a conformação da Administração ao Direito vai mais além, pois “(..) exige-se que a actuação administrativa, mesmo que não contrária ao direito, tenha fundamento numa **norma jurídica, à qual está reservada a definição primária** das actuações administrativas possíveis – **reserva de lei** – (..) que exprime a anterioridade do fundamento jurídico-normativo da actuação administrativa e constitui uma **precedência de lei** (..) com um grau de pormenorização suficiente para permitir **antecipar** adequadamente a actuação administrativa (..) e constitui uma **reserva de densificação normativa** (..) [para] assegurar a previsibilidade e a mensurabilidade das actuações dos poderes públicos por parte dos cidadãos (..)” (**Marcelo Rebelo de Sousa/André Salgado de Matos**, Direito administrativo geral, Tomo I, 3ª ed. D. Quixote/2010, págs.159-160, 168.)

Expressamente neste sentido o **acórdão do Pleno da Secção do Contencioso Administrativo do STA** tirado no recurso **nº 47777 de 30.04.2003** - “(..) o **princípio da legalidade** (previsto no artº 266º nº 2 da CRP e enunciado no artº 3º do CPA) a que está sujeita a generalidade da actuação da Administração, inclusivamente quando constitutiva, **tem um conteúdo positivo**, que se traduz em esta **só poder fazer o que lhe é permitido pela Constituição, pela lei e por actos a que estas reconhecem força vinculativa** (..)”.

*

Voltando ao caso trazido a juízo, **não existe norma primária** que institua a aplicação de **mecanismos de perequação** de benefícios e encargos previstos no RJIGT no âmbito dos planos de eficácia plurisubjectiva, nem dos critérios perequativos fixados no **PDM** atenta a “vinculação situacional” dos terrenos, **aos parâmetros de cálculo da indemnização devida pelo facto da inexecução** (cfr. artº 166º ex vi 178º CPTA), sendo certo que não pode a Administração criar a definição normativa primária por sua própria iniciativa para efeitos de se compensar pelos custos da infra-estruturação dos terrenos loteados, posto que, como já foi dito, o **princípio da legalidade** nas vertentes da **preferência e reserva de lei** não lho permite – vd. artºs. 2º e 266º nº 2 CRP e artº 3º do CPA.

h) caso omissis (166º/CPTA) - caso previsto na lei (177º/1 c)/RJIGT) - realidades antagónicas;

Por último, é de afastar a possibilidade de aplicação analógica do mecanismo de perequação de repartição dos custos da urbanização previsto no actual **artº 177º nº 1 c) RJIGT/2015** (Lei 80/2015), (anterior artº 142º RJIGT/99 - DL 380/99) à situação de cálculo do montante da indemnização devida pelo facto da inexecução da reversão expropriatória visada nos presentes autos.

No que respeita à exigência de tratamento igual de casos semelhantes, diz-nos a doutrina que “(..) Se uma regra estatui de certa maneira para um caso, é natural que, apesar do silêncio, **um caso análogo seja resolvido da mesma forma**. Uma regra que disciplina a administração das sociedades por quotas pode ser aplicável às sociedades anónimas, havendo a mesma razão de decidir. O intérprete procederá então **de semelhante a semelhante**, na feliz expressão das nossas Ordenações [Livro III, título 69]. (..)

Não basta uma semelhança de descrição exterior da situação: **é necessário que haja semelhança sob o ponto de vista daquele efeito jurídico**. Por isso nos diz o **artº 10º do Código Civil** português que **há analogia quando no caso omissis procedem as razões justificativas da regulamentação do caso previsto na lei**. Daí a distinção da analogia lógica e da analogia jurídica: esta, ultrapassando a mera verificação, tem carácter axiológico. A referida fórmula legal é também um tanto exagerada, pois se procedessem todas as razões justificativas da regulamentação do caso previsto não teríamos um caso análogo, teríamos um caso idêntico.

O caso omissivo tem de ter sempre alguma diversidade: é relativamente semelhante, mas é também relativamente diverso. O que a analogia supõe é que as semelhanças são mais fortes que as diferenças: **há um núcleo fundamental nos dois casos que exige a mesma estatuição**. Se esse núcleo fundamental pesar mais que as diversidades, podemos então afirmar que há analogia.

O que quer dizer que **é sempre e só através de uma valoração, dirigida à descoberta da essência daquela situação**, que nós podemos chegar à afirmação de **que há analogia**: todos os processos meramente descritivos são insuficientes. (..). (**Oliveira Ascensão**, O Direito - introdução e teoria geral, 2ª ed. Fundação Calouste Gulbenkian/1980, págs. 402-403.)

*

Aplicando a doutrina citada, temos a concluir que **no caso omissivo** do artº 166º ex vi 178º CPTA não procedem as **razões justificativas do caso regulado na lei** de molde a permitir uma interpretação **de semelhante a semelhante**.

Efectivamente, entre o **caso previsto** no artº 177º nº 1 c) RJIGT/2015 (Lei 80/2015) - anterior artº 142º RJIGT/99 (DL 380/99) - de mecanismos de perequação na repartição dos custos da urbanização e o **caso omissivo** no artº 166º ex vi 178º CPTA de indemnização devida pelo facto da inexecução, **não há** um mínimo que seja de semelhanças que permitam afirmar a existência de **um núcleo fundamental de razões justificativas** entre ambos que fundamente a aplicação analógica.

Bem pelo contrário; entre as hipóteses legais dos artºs. 177º nº 1 c) RJIGT e 166º CPTA **o que existe é uma realidade antagónica**.

Desde logo, a previsão legal de mecanismos de perequação de benefícios e encargos segundo os destinos ou vocações das várias parcelas do território abrangido pelo **plano** (zonamento funcional), v.g. para a classe de solo urbano, que é a que ora interessa, **tem como pressuposto a aquisição de faculdades urbanísticas (ius aedificandi) e mais-valias fundiárias por parte de um proprietário**.

Daí, como já se deixou manifesto, o imperativo legal da perequação compensatória da desigualdade criada **entre proprietários e entre estes e a Administração autárquica** pelos planos de ordenamento do território (PMOT's), v.g. a comparticipação dos particulares nos custos das infra-estruturas urbanísticas de iniciativa municipal, conforme determinado no **artº 64º nº 2**

Lei de Bases/2014 (Lei 31/2014), disposição concretizada pelos **artºs. 176º e ss do RJIGT** (DL 80/2015).

*

Todavia, é uma evidência que o caso dos autos **não envolve a aquisição pelos Exequentes de quaisquer faculdades urbanísticas ou mais-valias fundiárias próprias do direito de propriedade**, pela simples razão da **impossibilidade de reversão (recuperação) do direito de propriedade da Parcela 14, causa legítima de inexecução** declarada por acórdão do STA de **17.01.2013**.

O mesmo é dizer que, na ausência de previsão legal expressa que abranja as hipóteses de impossibilidade de reversão expropriatória, como é o caso dos autos, sobre os ora Exequentes **não incide o dever de compensar o Município da Batalha** em função de **pretensões urbanísticas futuras no aproveitamento da Parcela 14**, via mecanismos de perequação a aplicar no cálculo indemnizatório fundado no artº 166º ex vi 178º CPTA.

O dever de compensar o Município mediante mecanismos de perequação sobre os encargos urbanísticos não existe, exactamente porque na esfera jurídica dos Exequentes também **não existem pretensões urbanísticas futuras** em razão da existência de causa legítima de inexecução declarada por acórdão do STA de 17.01.2013.

O que significa que a Parcela 14 não ingressa na esfera patrimonial dos Exequentes – vd. **alínea K** do probatório.

Na presente acção executiva, cujo objecto é a indemnização devida pelo facto da inexecução, os Exequentes estão limitados,

(i) à compensação pecuniária do dano patrimonial por **perda definitiva do substracto do direito real** objecto de expropriação, que lhes teria sido proporcionado em execução da sentença anulatória,

(ii) ao cálculo indemnizatório limitado ao **valor da substância do objecto** cuja recuperação material já não é possível.

O mesmo é dizer, a uma **indemnização compensatória** da impossibilidade de executar o efeito

repristinatório originário (**devolução recíproca das prestações**) assente nos efeitos jurídicos derivados do acórdão do Pleno da Secção do CA/STA tirado em **20.01.2011** (procº nº 1438/03-11) anulatório do despacho ministerial de **11.04.2003** de indeferimento do pedido deduzido em **14.02.1994** de reversão ou retrocessão à esfera jurídica dos Exequentes da Parcela 14 expropriada e vendida pelo Município da Batalha para o mercado privado da construção de habitação e comércio, já com as alterações fundiárias e vocacionais introduzidas no prédio rústico posteriormente à data da expropriação, v.g. o loteamento e edificação nesses referidos lotes e posterior venda a terceiros das fracções autónomas resultantes da propriedade horizontal - vd. **alíneas D, F, G e H** do probatório.

*

Pelo que vem de ser dito, não existe suporte normativo para o entendimento sustentado pelo Município da Batalha quanto à repartição perequativa de encargos com os Exequentes nos custos da infra-estruturação pública levada a cabo na Parcela 14, **não podendo ser aplicados quaisquer mecanismos de perequação na avaliação pericial dos lotes dos sectores B e C da Parcela 14**, bem imóvel cuja recuperação já não é possível obter, para efeitos de dedução no valor indemnizatório pelo **facto da inexecução** determinado no **artº 166º CPTA**, fundado na impossibilidade de repristinar jurisdicionalmente declarada.

i) devolução recíproca das prestações - (compensatio lucri cum damno);

Uma vez que o dever de indemnizar pelo **facto da inexecução** é legalmente configurado como sucedâneo da irreversibilidade da situação ilegal evidenciada nos autos decorrente das deliberações de **29.11.1989, 07.11.1991 e 13.02.1992** do Município da Batalha e despachos ministeriais de **22.10.1995 e 11.04.2003** anulados por acórdãos do STA de 22.03.2000 e 20.01.2011 (Pleno) - vd. **alíneas A, D, E, F, G e H** do probatório - tal significa que, por natureza, este dever de indemnizar se concretiza **fora do quadro jurídico da devolução recíproca das prestações** próprio da reversão entre expropriado e entidade beneficiária da expropriação.

De facto, entre expropriado e entidade administrativa beneficiária da expropriação, a relação jurídica estabelecida entre as partes por via da reversão traduz, precisamente, **uma devolução recíproca das prestações** - vd. **artºs 77º nº 1 als. d), e) e 78º nº 2 CE**.

Nada de semelhante se passa no âmbito do artº 166º ex vi 178º CPTA posto que, no quadro normativo dos parâmetros que definem o conteúdo da **indemnização** a pagar ao expropriado pelo

facto da inexecução, o legislador **não considerou**, nem por via directa nem por remissão, a **dedução compensatória do valor das mais-valias** eventualmente introduzidas pela entidade beneficiária da expropriação no prédio expropriado e cuja reversão se mostra impossível de efectivar, contrariamente à consideração explícita de efeitos dedutivos no cálculo da **indenização por reversão** a pagar pelo expropriado ao beneficiário da expropriação na sequência da recuperação da propriedade do bem - vd. **artºs 77º nº 1 als. d), e) e 78º nº 2 C. Expropriações.**

No domínio civilista a **compensação de vantagens** verifica-se relativamente às **obrigações recíprocas de restituição** que incumbem às partes sempre que o facto constitutivo de responsabilidade tenha **produzido ao lesado não apenas danos mas também mais valias ou lucros**, surgindo, assim, a obrigação de compensação de tais mais valias ou lucros com os danos (compensatio lucri cum damno), princípio que aflora no artº 290º C. Civil em virtude da declaração de nulidade ou anulação do contrato. (**Almeida Costa**, Direito das obrigações, 4ª ed. págs. 246 nota (2) e 530-531.)

No domínio da expropriação por utilidade pública a **compensação de vantagens** é considerada por força da própria lei quando se **impõem obrigações de restituição compensatória** mediante um sinalagma: por um lado, a entrega ao particular da coisa expropriada e, por outro, o pagamento à entidade beneficiária da expropriação do valor das mais-valias pelas benfeitorias realizadas durante a efectivação da dominialidade pública sobre os bens expropriados - caso explicitamente previsto em matéria de reversão nos **artºs 77º nº 1 als. d), e) e 78º nº 2 CE.**

*

No caso dos presentes autos de execução não existem obrigações recíprocas de restituição compensatória entre o Município da Batalha e os Exequentes, exactamente **porque a reversão é impossível.**

O que se verifica é a irreversibilidade da situação ilegal praticada pela Administração - deliberações de venda e despachos ministeriais - fundamentadora da declaração jurisdicional de causa legítima de inexecução por **acórdão do STA de 17.01.2013** a fls. 312-313 dos presentes autos, por referência ao **acórdão do STA de 20.01.2011**, anulatório do despacho ministerial de indeferimento de **11.04.2003** (do pedido de reversão de 13.02.1994) in procº nº 1438/03-11, fls.943-958 - cfr. **alíneas E, F, G, H e K** do probatório.

A inexistência de previsão normativa expressa no sentido de considerar a chamada **compensação de vantagens** no cálculo da **indenização pelo facto da inexecução** retira fundamento jurídico a que em sede de avaliação pericial seja tomado em consideração o valor das benfeitorias em infra-estruturas de urbanização introduzidas no loteamento da Parcela 14 pelo Município da Batalha, entidade administrativa beneficiária da expropriação, com efeitos jurídicos de **dedução compensatória** no cálculo do quantum indemnizatório devido aos Exequentes no quadro do regime do artº 166º ex vi 178º CPTA.

*

E retira fundamento jurídico porque, como já referido supra, a indenização prevista no artº 166º ex vi 178º CPTA tem **natureza objectiva** na medida em que o legislador onerou a Administração com o **risco das consequências indemnizatórias** em que incorre por, mediante decisão no exercício de poderes jurídico-administrativos (artº 148º CPA) ter **definido contra legem a situação jurídica dos particulares ao actuar por forma inválida**, situação de invalidade que, no caso presente, persistiu na pendência das impugnações gratuitas e contenciosas deduzidas pelos Exequentes de 1994 a 2013 e cuja omissão de efectivo ressarcimento perdura e constitui objecto dos presentes autos de execução. (**Mário Aroso de Almeida**, A anulação de actos administrativos no contexto das relações jurídico-administrativas, Almedina/2021, págs.739-741.)

Dito de outro modo, ao caso da indenização por inexecução do efeito repristinatório da anulação (artº 166º ex vi 178º CPTA) **não é aplicável o regime da valoração compensatória de benfeitorias** que no quadro normativo das expropriações por utilidade pública o legislador previu especificamente para a hipótese da **reversão dos prédios expropriados** nos termos dos **artºs 77º nº 1 als. d), e) e 78º nº 2 CE**.

Bem pelo contrário, a situação (facti species) que corresponde à previsão normativa expressa no artº 166º ex vi 178º CPTA e cujo efeito jurídico é a obrigação de indemnizar, opera num quadro material **de sentido oposto**, em que **nada há a restituir ao particular expropriado** pelo beneficiário da expropriação, sendo a indenização devida por **sucedâneo da impossibilidade de restituir o prédio** cuja expropriação foi posteriormente objecto de inobservância quanto aos fins de utilidade pública determinados na DUP/18.03.1980, quer pelas deliberações do Município da Batalha quer pelos despachos ministeriais, nos termos levados às **alíneas A, D, E, F, G e H** do probatório.

*

Pelo que também neste quadro jurídico não há razões justificativas que permitam proceder a uma interpretação **de semelhante a semelhante**, sendo insustentável a aplicação analógica do regime dos **artºs 77º nº 1 als. d), e) e 78º nº 2 CE** ao caso dos autos, bem como aplicáveis as considerações acima expostas quanto à subordinação do funcionamento e agir administrativos à lei e aos princípios que regem a actividade jurídico-pública.

j) venda dos lotes a preços de mercado livre no mercado privado da construção - custos da infra-estruturação urbanística municipal - encaixe financeiro da entidade municipal vendedora;

Em convergência com o regime normativo da “indemnização devida pelo facto da inexecução” da reversão expropriatória tal como consagrado nos artºs. 163º, 175º nº 2, 166º e 178º CPTA, no plano dos factos assume relevância a circunstância de o Município da Batalha **ter obtido o devido encaixe financeiro pelos custos por si incorridos na realização da infra-estruturação urbanística** introduzida no prédio rústico dos Exequentes cuja expropriação urgente foi desencadeada pela DUP/18.03.1980.

Efectivamente o objecto de venda no mercado privado da construção não foi a Parcela 14 que à data da expropriação tinha a natureza de prédio rústico, mas um prédio urbano loteado, concretamente, os lotes 5, 6, 7 e 8 do Sector B e lotes 4 e 5 do Sector C da Parcela 14 já infra-estruturados – vd. **alínea D** do probatório.

O que significa que o **valor de venda a preços de mercado livre** (1990 e 1992) teve em linha de conta a valorização comercial dos terrenos introduzida pela **infra-estruturação municipal urbanística dos lotes**, ou seja, **incluiu os custos incorridos** pela **entidade vendedora**, o Município da Batalha.

Donde, nas circunstâncias do entendimento sustentado, o Município da Batalha pagar-se-ia duplamente pelos custos da infra-estruturação urbanística municipal dos lotes dos Sectores B e C,

(i) a primeira, por inclusão no preço de venda dos lotes para o mercado privado da construção **(05.04.1990, 21.08.1992 e 19.02.1992)** – vd. **alínea D** do probatório,

(ii) a segunda, por dedução no valor indemnizatório devido aos Exequentes pela perda em definitivo da situação jurídica que lhes assistia, dada a impossibilidade de reversão dos terrenos,

jurisdicionalmente declarada por causa legítima de inexecução (**ac. STA de 17.01.2013**) – vd. **alínea K** do probatório.

*

Cabe ter em atenção, como já tem sido bastas vezes referido, que o presente processo executivo é a sede própria para fixar a indemnização devida quando há causa legítima de inexecução, sendo que a responsabilidade pelo prejuízo em resultado da inexecução tem **natureza objectiva e não se confunde com a indemnização por todos os danos resultantes do acto administrativo ilegal**, cuja efectivação obedece aos pressupostos gerais da responsabilidade civil extracontratual por **facto ilícito** da Administração, nomeadamente, do lado do lesado, a indemnização pelos danos durante o tempo em que o particular esteve indevidamente desposado dos terrenos (lucros cessantes, 1990/1992 - 2013) e, do lado do lesante, as obrigações compensatórias de mais-valias que hajam sido introduzidas pela entidade administrativa (compensatio lucri cum damno).

Pelo exposto, não colhe sustentação jurídica a pretensão de computar e atribuir efeitos dedutivos a título de perequação dos encargos na indemnização estatuída no artº 166º ex vi 178º CPTA, às despesas de infra-estruturação incorridas pelo Município da Batalha nos terrenos expropriados aos Exequentes, posteriormente loteados e vendidos no mercado privado da construção por deliberações da entidade administrativa beneficiária da expropriação de 29.11.1989, 07.11.1991 e 13.02.1992, deliberações claramente ilegais por afectação da Parcela 14 a fim distinto do constante na DUP/18.03.1980 no tocante a todos os prédios inscritos na planta anexa – cfr. **alíneas D, F, G e H** do probatório.

k) valor indemnizatório - acordo de partes e prova pericial;

Tudo visto, cumpre decidir sobre o valor indemnizatório em conformidade com os termos do acordo de partes formulado nos respectivos articulados quanto aos lotes do Sector B - vd. **alínea Q do probatório** - e, quanto aos lotes do Sector C, com o laudo pericial da segunda perícia tirado por unanimidade, considerando, como ali referido, que “(..) a linha de trabalho mais correcta é a da linha b), atendendo ao facto de que o **valor imobiliário dos lotes é função da área de construção prevista (ou permitida) para os mesmos**, (sendo esta a variável principal, além da exposição/orientação solar e qualidade envolvente urbana e proximidade a equipamentos, por exemplo) (..)” – cfr. **alínea R do probatório** e fls. 1249 dos presentes autos, processo físico.

*

Para facilidade de exposição e em via de síntese, da matéria de facto levada ao probatório nas **alíneas Q e R**, destacam-se os dados essenciais relativos aos lotes 5, 6, 7 e 8 do Sector B e lotes 4 e 5 do Sector C, como segue:

= Sector B = **Sect. B área total venda (escudos)/(eurosimplantação afecta valor imputável**

Lote 5

299 m²

15316507\$48 76.398,42 28,0 m²

7.154,37 €

Lote 6

345,017672893\$35 88.152,02 320,0

81.764,19

Lote 7

299,015316507\$48 76.398,42 298,8 76.347,31

Lote 8

299,015316507\$48 76.398,42 50,0 2.775,66

SOMA

1242,063622415\$70 317.347,27 696,8 178 041,53€

Valor total de venda dos lotes € Sector B imputável **178.041,53 €**

O valor total de venda dos lotes 5, 6, 7 e 8 resulta dos exactos termos do acordo de partes quanto ao valor imputável total do Sector B - cfr. alínea Q do probatório.

= Sector C =

Sect. C

área total

venda (escudos)/(euros)

implantação afecta

venda € actualizada

Lote 4

342,59 m²

25.800.000\$00 - 128.689,86

229,50 m²

(x1,85) 238.076,24

Lote 5

360,85

22.100.000\$00 - 110.234,34

289,29

(x2,01) 221.571,02

Soma

703,44

47.900000\$00 - 238,924,42€

518,79

459.647,26

Sect. C

quociente áreas afecta/total

valor € imputável actualizado

Lote 4

$$229,50/342,59 = 0,670$$

$$(x 0,670) 159.511,09$$

Lote 5

$$289,29/360,85 = 0,802$$

$$(x 0,802) 177.699,96$$

Soma - 337.211,05 €

Valor total de venda dos lotes € Sector C imputável actualizado 337.211,05 €

O valor total de venda dos lotes imputável actualizado do Sector C resulta, nos exactos termos da perícia, do valor imputável de cada lote, actualizado por aplicação dos respectivos coeficientes de correcção monetária da Portaria 317/2018 de 11.11 à data de cada venda em 1992 (1,85 - lote 4) e 1991 (2,01 - lote 5), correcção aplicável nos termos do artº 551º C. Civil. (Antunes Varela, Das obrigações em geral, Almedina/1973, Vol. I, pág.718.)

*

Concluindo, em termos de valor indemnizatório quanto ao quantitativo parcelar admitido por acordo de **178.041,53 €** relativo ao **Sector B (lotes 5, 6, 7 e 8)** e o valor pericial de **337.211,05 €**

relativo ao **Sector C (lotes 4 e 5) da Parcela 14**, resulta o somatório de valor pecuniário indemnizatório, já actualizado pelos coeficientes de correcção monetária, no montante total de **515.252,58 euros** (quinhentos e quinze mil, duzentos e cinquenta e dois euros e cinquenta e oito cêntimos).

*

Cabe deduzir a este montante total de **515.252,58 €** o valor indemnizatório de **8.463,750\$00** atribuído aos Exequentes pela expropriação, na moeda actual **42.217,01 €** - cfr. **alínea B** do probatório.

Donde, feita a dedução, resulta o arbitramento aos Exequentes do valor indemnizatório final de **473.035,57 euros** (quatrocentos e setenta e três mil e trinta e cinco euros e cinquenta e sete cêntimos).

*

Não consta dos presentes autos informação de pagamento aos Exequentes do valor de **100.000,00 €** arbitrado em sede de providência cautelar por **acórdão do Pleno da Secção de Contencioso Administrativo do STA de 05.11.2020** - vd. **alínea J** do probatório.

Caso esse pagamento parcial tenha sido efectuado e uma vez junto aos autos o competente comprovativo documental da transferência do citado valor de 100.000,00€ para a conta bancária dos Exequentes, será o mesmo levado em conta a **título dedutivo** ao montante de **473.035,57 euros** acima referido.

Termos em que acordam, em conferência, os Juízes Conselheiros da Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo em:

a. fixar a indemnização devida aos Exequentes pelo facto de inexecução do acórdão do STA de 20.01.2011 in procº nº 1438/03-11, fls. 943-958 e subsequente convalidação assente em causa legítima de inexecução declarada nos presentes autos de execução por acórdão do STA de 17.01.2013 a fls. 312-315 dos presentes autos, **no montante de 473.035,57 euros** (quatrocentos e setenta e três mil e trinta e cinco euros e cinquenta e sete cêntimos);

b. determinar que no cumprimento unitário da obrigação indemnizatória devida pelo facto da inexecução do efeito repristinatório (artº 166º CPTA) são devedores solidários o Município da Batalha e o Estado através do Ministério competente segundo a orgânica governativa por reporte competencial referente à emissão da DUP/18.03.1980, nos termos expostos.

Custas por ambas as partes, na proporção de ½.

Lisboa, 22 Setembro de 2022. - Maria Cristina Gallego dos Santos (relatora) - Carlos Luís Medeiros de Carvalho - José Augusto Araújo Veloso.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Declaro que me distancio da forma como foi elaborado o conteúdo dos pontos L) N) O) P) R) e S) da matéria de facto provada, sem a devida distinção, a meu ver, entre facto e respectivo meio de prova, bem como me distancio da metodologia utilizada pela Ex.a Relatora na elaboração do acórdão. Porém, porque adiro ao seu arrazoado substantivo, e à decisão jurídica a que ele conduz, SUBSCREVO O ACÓRDÃO.

José Veloso

Vencido, não acompanhando pela motivação que passo a enunciar a fundamentação/motivação desenvolvida no acórdão e sua decisão.

1. Divergi, desde logo, do entendimento que obtive vencimento quanto ao momento e possibilidade de prolação da presente decisão, porquanto atento o teor e pretensão deduzida pelos exequentes no requerimento apresentado em 03.06.2019 [págs. 1045 e segs. - paginação do SITAF assim como ulteriores referências a paginação], deduzida uma vez notificados da apresentação do segundo relatório pericial elaborado nos autos, no e do mesmo se alude, em momento algum, a uma audiência com fins conciliatórios e nele antes decorre, tão-só, a manifestação da sua discordância parcial quanto à metodologia utilizada no referido relatório pericial e quanto ao seu teor, mormente quanto a algumas das respostas dadas aos quesitos, peticionando o que reputam como uma necessária instrução documental seguida de prestação de esclarecimentos e complementos de respostas a alguns quesitos pelos peritos a ter lugar pelo menos em audiência a convocar com presença de advogados e dos peritos.

2. Ante tal requerimento e pretensão nele deduzida não se vislumbra que esta, no decurso da ulterior tramitação havida nos autos e das posições assumidas pelas partes [cfr., nomeadamente os requerimentos dos exequentes de fls. 1143 e segs. (de 03/03/2020) e de fls. 1161 e segs. (de 25.03.2020)], haja sido objeto de qualquer preclusão ou desistência por parte dos exequentes, termos em que não poderia ter-se considerado que os autos habilitavam ao seu conhecimento e julgamento sem a prévia decisão pela Relatora das questões e pretensão ali suscitadas, com sua e decorrente estabilização em sede das diligências de instrução probatória que haviam sido requeridas.

3. Nos aludidos requerimentos dos exequentes, apresentados em março de 2020 ante a demora dos autos e sem que sobre o seu anterior requerimento/pretenção tivesse havido tomada qualquer decisão, extrai-se, por um lado, do primeiro, de 03.03.2020, a proposta de realização de uma audiência conciliatória com vista a ultrapassar o diferendo, cujos termos e pontos em desacordo reitera/enuncia, e assim nela se tentar e poder lograr encontrar uma solução consensual entre as partes, e, por outro lado, do segundo, de 25.03.2020, um pedido de desistência da convocação da tal audiência conciliatória ante a constatação de que a pretensão de 03.03.2020 não ter merecido grande aderência pelos executados, nomeadamente em face da dedução, entretanto, de uma providência cautelar pelos exequentes.

4. E sem que com esta desistência haja sido posta em causa, em minha opinião, aquilo que constituíam as questões e a sua posição divergente quanto ao aludido relatório pericial à luz do teor/termos que constavam do requerimento de 03.06.2019, requerimento e respetiva pretensão sobre o qual nenhuma pronúncia judicial recaiu até hoje [de deferimento ou de indeferimento], sendo certo que o Tribunal até começou a "deferir"/"aceitar" a metodologia dos exequentes notificando o co-executado Município para esclarecer e juntar a documentação que havia sido solicitada [ver despacho de 27.06.2019 e fls. 1065 e segs. dos autos].

5. Assim, ante o entendimento e motivação expressos não considero que os autos sub specie estivessem prontos para serem julgados.

6. Divergi, de igual modo, não acompanhando teor e termos do que se mostra fixado como factualidade provada nas alíneas M), R) e S).

7. Com efeito, a simples reprodução de instrumentos ou meios de prova produzidos nos autos sub specie, in casu dos relatórios periciais nele elaborados, feita ou por mera remissão para o seu teor [vide alínea M)] ou por transcrição quase integral do respetivo teor [vide alínea R)], não configura

um qualquer julgamento de facto por parte do Tribunal quanto à concreta realidade factual alegada nesse âmbito, considerando-a como provada ou como não provada, antes se traduzindo numa mera “assentada”, numa simples transcrição mecânica, sem análise crítica e valoração dos concretos meios probatórios produzidos em sede de instrução, mormente dos dois relatórios periciais produzidos, e sem especificação dos fundamentos/motivação que foram decisivos para a formação da convicção do julgador quanto à factualidade em crise e que releva para o julgamento de mérito da pretensão exequenda.

8. A mera remissão para pareceres/relatórios periciais tem apenas o alcance de dar como provada a existência desses mesmos pareceres/relatórios e não o de dar como provada a existência de factos que com base neles se possam considerar como provados.

9. É que os pareceres/relatórios periciais não são factos, mas meros meios de prova, pelo que dar como reproduzido ou reproduzir mesmo um parecer/relatório significa apenas dar como provado que ele existe, se encontra nos autos e que possui aquele teor, não configurando julgamento da matéria de facto a remissão e/ou reprodução de um parecer/relatório pericial, antes se impondo, ao invés, do mesmo extrair o apoio quanto ao juízo sobre os factos concretos e significantes [com interesse, com relevo] para a ulterior apreciação e decisão de direito.

10. O que releva no e para o julgamento dos factos concretamente relevantes para o computo da indemnização a arbitrar nos autos não são concretos atos de trâmite processual e a constatação acrítica do produto pelos mesmos aportado, antes se impondo fixar os factos relevantes por referência aos meios de prova produzidos e que os sustentam e não estes últimos per se.

11. Os meios de prova corresponderão a factos processuais, ou seja, a factos que ocorreram no processo, mas não constituem, nem substituem os factos materiais e a necessidade da sua fixação devidamente motivada/fundamentada e apurada em sede julgamento de facto, cientes de que é sobre esta factualidade assim fixada que importa depois realizar a subsunção jurídica

12. Nessa medida, não podem confundir-se pareceres/relatórios de peritos com factos provados, pois que aqueles aportam ou traduzem tão só o resultado de um meio de prova que deve servir para sustentar o juízo probatório relativamente aos factos controvertidos, sendo que este juízo é da exclusiva competência do Tribunal que julga a causa e que não se confunde, nem pode ser substituído, pela apreciação/perceção feita pelos peritos, entendimento este que se mostra operativo e que é plenamente válido também para a reprodução/transcrição de outros meios de prova, mormente de documentos.

13. Ante as divergências acabadas de enunciar e aquilo que constituem a natureza e as consequências por elas aportadas ao demais objeto de conhecimento, pronúncia e decisão temos que, nesse âmbito, mostra-se-nos como precludida/prejudicada a análise e a emissão de qualquer outro juízo por despiciendo.

(Carlos Luís Medeiros de Carvalho)

Fonte: <http://www.dgsi.pt>