

CLIPPING MIRANDA				
MEIO	VIDA ECONÓMICA			
Nº PAG.	6 - 7	DATA	6 de abril de 2018	

6

SEXTA-FEIRA, 6 DE ABRIL 2018 VidaEconómica

ATUALIDADE

JURISTAS CONSIDERAM QUE O PRINCÍPIO DA JUSTA INDEMNIZAÇÃO NÃO ESTÁ A SER CUMPRIDO

Tribunais afastam valor de mercado

O valor objetivo dos imóveis não está a ser tido em conta em diversos processos de expropriação. A interpretação seguida por alguns tribunais desconsidera o valor da edificabilidade das construções existentes em zonas REN (Reserva Ecológica Nacional) ou RAN (Reserva Agrícola Nacional), apesar de licenciadas e devidamente legalizadas. Para o cálculo do valor da indemnização está a ser tido em conta apenas o valor hipotético que os terrenos teriam caso as construções não existissem.

Ao equiparar terrenos com construções legalizadas a terrenos com construções clandestinas, várias decisões judiciais eliminam uma importante componente de valor dos imóveis expropriados. Desta forma, nos casos que envolvem uma localização privilegiada, o montante das indemnizações pode ser substancialmente reduzido afastando-se do valor efetivo dos imóveis. Vários juristas consultados pela "Vida Económica" contestam a interpretação seguida e consideram haver violação da norma constitucional do direito à justa indemnização.

A fixação de montantes de indemnização em processo de

de uma justa indemnização aos expropriados, conforme estabelece o art. 62.º da Constituição, algumas decisões judiciais estão a aceitar a fixação de montantes muito inferiores ao valor objetivo dos imóveis.

Os litígios envolvem terrenos sem construções, mas também terrenos com construções. Neste último caso, a diferença entre o montante da indemnização e o valor efetivo do imóvel torna-se muito maior.

Na perspectiva das empresas expropriantes, não deve haver valor de edificabilidade em terrenos situados em Reserva Ecológica ou Reserva Agrícola, mesmo que estejam em causa construções licenciadas e le-



Para Fernanda Paula de Oliveira, a indemnização por expropriação deve traduzir-se num valor de substituição, mantendo a consistência patrimonial do proprietário, e transformando a garantia da propriedade em garantia do seu valor.

Construções legalizadas e licenciadas são consideradas como clandestinas em termos de edificabilidade

expropriação muito abaixo do valor efetivo está na origem de vários litígios judiciais que opõem grandes empresas, como a EDP, a REN, a Brisa e empresas de telecomunicações, a pequenos proprietários de prédios rústicos e urbanos.

Apesar de o Código das Expropriações prever a atribuição

legalizadas. Na perspectiva dos proprietários, o valor da edificabilidade do existente deve ser considerado, desde que a construção e utilização estejam devidamente legalizadas.

Na prática, as empresas expropriantes estão a equiparar as construções legalizadas em REN a construções clandesti-

nas, considerando apenas o valor que o terreno teria no caso de não ter construção nem utilização diversa, como habitação ou comércio.

Numa decisão recente, o Tribunal da Relação de Guimarães equiparou o valor do terreno de dois prédios urbanos legalizados e licenciados em zona REN a terrenos sem construções, dando razão à EDP enquanto expropriante. Desta forma, e apesar de dois terrenos estarem totalmente ocupados pelas construções existentes, de terem utilização urbana e clas-

sificação urbana em termos de registo predial e matriz predial, a empresa expropriante paga apenas o terreno pelo valor estimado para utilização como olival, que é muito inferior ao valor objetivo de imóvel urbano.

Como fundamento da decisão, o Tribunal da Relação de Guimarães refere o acórdão uniformizador do Supremo Tribunal de Justiça n.º 6/2011. Mas nesse processo estavam em causa terrenos onde não existiam construções. E na opinião de Fernanda Paula de Oliveira,

professora da Faculdade de Direito de Coimbra, a posição do STJ envolve um erro de princípio. Segundo refere, não existe qualquer princípio geral que impeça a classificação como solos aptos para construção de terrenos integrados na REN (ver caixa lateral).

Para Fernanda Paula de Oliveira, a desconsideração – no valor da indemnização – da construção ilegalmente existente (e que, à luz das normas em vigor, podia até ser mantida ou mesmo alterada) poderá ser considerada como violação do preceito constitucional da justa indemnização.

Segundo refere, a indemnização deve "corresponder a um valor que permita ao expropriado adquirir outro de igual valor, espécie ou qualidade, traduzindo-se, deste modo, num valor de substituição, fundamentando-se na própria garantia constitucional da propriedade privada, a qual impõe, no caso de expropriação, que seja mantida a consistência patrimonial do proprietário, transformando-se a garantia da propriedade em garantia do seu valor".

A opinião de Fernanda Paula de Oliveira é partilhada por outros juristas ouvidos pela "Vida Económica". Catarina Oliveira, advogada da Miranda & Associados, considera que,

Mudança de normas sobre ordenamento inviabiliza justa indemnização

O acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães inviabiliza a atribuição de justa indemnização em todas as expropriações onde estiverem em causa imóveis que foram objeto de alterações nas normas de ordenamento do território. Esta é a situação normal na maioria dos imóveis na medida em que a gestão urbanística envolve a alteração quase constante das regras que condicionam o uso dos solos. De acordo com o entendimento seguido, o valor do terreno a considerar não será o de área de edificação da construção existente e legalizada, mas sim o valor que resulta da utilização possível com

base nas normas em vigor. Assim, para os imóveis que se situam em zonas costeiras onde deixou de ser autorizada nova construção o valor do terreno a considerar em caso de expropriação passaria a ser o de "zona verde", atribuindo-se ao edificado um valor equivalente a construção clandestina.

Com base no n.º 12 do artigo 26.º do Código das Expropriações, referido pelo acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, poderá haver uma salvaguarda para os proprietários que compraram os imóveis antes da entrada em vigor das normas mais restritivas de edificação, sendo para

estes reconhecido o valor da edificabilidade existente. Mas o resultado será insólito, violando o princípio da igualdade dos cidadãos perante a lei. Nesse caso, quando um processo de expropriação envolvesse dois imóveis precisamente iguais e situados no mesmo local, haveria valores diferentes de indemnização, conforme a compra tivesse ocorrido antes ou depois da entrada em vigor das atuais normas de ordenamento.

Por exemplo, em relação ao prédio Coutinho, situado no centro de Viana do Castelo, os montantes de indemnização só considerariam o valor da edificabilidade

existente para os proprietários que compraram os apartamentos antes da alteração das normas do município para o local. Com base na decisão do Tribunal da Relação de Guimarães, os proprietários que compraram depois terão que se conformar com o valor da edificabilidade e utilização permitidas à data da compra. Nesta perspectiva, o valor dos imóveis deixa de depender das características objetivas, estado de conservação e do facto de estarem ou não legalizados e licenciados. O valor de mercado que será tido em conta passa a ser a edificabilidade que tinham e a utilização permitida na data da compra.

nas expropriações

Tribunais estão a desconsiderar o valor do edificado legalizado e licenciado

ao ter apenas em conta o valor de utilização como REN, o Tribunal da Relação de Guimarães segue um critério que diverge do valor objetivo do prédio em causa. "O facto de uma construção/edificação estar inserida em zona REN não deve obstar à consideração da edificação e, mais ainda, da classificação do solo como apto para construção. As zonas REN não são, por definição, necessariamente "non aedificandi". Dependendo dos planos territoriais em vigor, a REN pode ter edificabilidade associada, cujo índice deverá ser considerado no cálculo da indemnização" – afirma Catarina Oliveira.

Para a advogada da Miranda & Associados, a decisão do Tribunal da Relação de Guimarães

lação da justa indemnização. Havendo um plano territorial em vigor, tudo dependerá desse instrumento. Deste plano pode resultar a classificação do solo como urbano, caso em que se deverá considerar um índice de edificabilidade ou até a integração do imóvel nos mecanismos de perequação, ao invés de uma integração pura em zona REN. Além disso, se a parcela expropriada se considerar solo apto para construção em data anterior à classificação como REN, também não haverá justa indemnização apenas pelo cálculo como "zona verde" – considera.



Para Rui Moreira de Resende, qualquer habitação em zona rural pode ser expropriada pelo valor de uma construção clandestina, bastando integrar os solos reservados em zonas de Reserva Ecológica Nacional ou Reserva Agrícola Nacional.

Lei prevê que as edificações construídas de acordo com as regras em vigor não podem ser postas em causa pelas alterações posteriores

interpreta mal as normas do Código das Expropriações. "Se o imóvel apenas for considerado com base na integração em REN, posterior à edificação, poderá estar em causa uma vio-

Integração dos terrenos em REN é fator de valorização

"Uma preexistência num terreno inserido em REN é frequentemente mais valorizada pelo mercado imobiliário, por se inserir em zona onde, no presente, essa construção é impossível de se realizar, sendo, em consequência, um imóvel mais valorizado pelo mercado e não desvalorizado" – refere Rui Moreira de Resende à "Vida Económica". O jurista e coordenador do Departamento de Contencioso Público e Arbitragem da



"O facto de uma construção/edificação estar inserida em zona REN não deve obstar à consideração da edificação e, mais ainda, da classificação do solo como apto para construção" – considera Catarina Oliveira.

RSA Advogados defende que as construções preexistentes e construídas anteriormente à integração dos terrenos em REN devem ser reconhecidas para efeitos do cálculo da justa indemnização. E cita o art. 60.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação: "1 - As edificações construídas ao abrigo do direito anterior e as utilizações respetivas não são afetadas por normas legais e regulamentares supervenientes. 2 - A licença de obras de reconstrução ou de alteração das edificações não pode ser recusada com fundamento em normas legais ou regulamentares supervenientes à construção originária, desde que tais obras não originem ou agravem desconformidade com as normas em vigor ou tenham como resultado a melhoria das condições de segurança e de salubridade da edificação".

Assim, considera que o valor das construções inseridas em solos integrados em REN deverá ser calculado pelo seu valor de mercado, e não com base na utilização possível, se não existissem construções legalizadas, sob pena de violação do princípio da justa indemnização, constitucionalmente consagrado. "Entendimento contrário permitiria às entidades municipais de poderes públicos expropriar qualquer habitação em zona rural pelo valor de uma construção clandestina, bastando, para o efeito, integrar os solos onde as mesmas se inserem em zonas abrangidas na Reserva Ecológica Nacional" – acrescenta Rui Moreira de Resende.

ACÓRDÃO UNIFORMIZADOR DO SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA ENVOLVE ERRO DE PRINCÍPIO

Reserva Ecológica Nacional não inviabiliza ocupações de natureza urbana

"A existência de uma construção legalmente existente tem de ser considerada para efeitos do valor da indemnização, sob pena de violar o princípio da justa indemnização (por não compensar integralmente o prejuízo do expropriado)" – afirma Fernanda Paula de Oliveira.

"A questão está em saber se um solo REN (independentemente de ter ou não uma construção) deve ser qualificado, para efeitos do Código das Expropriações, como apto para construção ou para outros fins, classificação esta que não está (e devia estar) em consonância com a classificação dos solos para efeitos de planeamento (já que são os planos que definem o destino básico dos solos, o uso que neles pode ser instalado e a respetiva edificabilidade). Efetivamente, não há uma necessária coincidência entre solo apto para construção e solo para outros fins (Código das Expropriações) e solo urbano e solo rústico (Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial), o que nem sempre torna fácil soluções jurídicas ajustadas".

REN não corresponde a zonas "non aedificandi"

"O Tribunal da Relação de Guimarães, no que concerne à classificação do terreno para efeitos do Código das Expropriações como para outros fins, fundamentou a sua posição no Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça uniformizador de Jurisprudência n.º 6/2011 segundo o qual "os terrenos integrados, seja em Reserva Agrícola Nacional (RAN) seja em Reserva Ecológica Nacional (REN), por força do regime legal a que estão sujeitos, não podem ser classificados como "terreno apto para construção", nos termos do artigo 25.º, n.ºs 1, alínea a), e 2, do Código das Expropriações, aprovado pelo artigo 1.º da Lei 168/99, de 18 de setembro, ainda que preencham os requisitos previstos naquele n.º 2".

"Há, porém, nesta posição, um erro de princípio que passamos a explicar".

"Centrando-nos na REN, que é a que aqui interessa, há que afirmar, desde logo, que a mesma corresponde a uma restrição de utilidade pública em função das suas características específicas (designadamente a sua especial sensibilidade ambiental) ficando, por isso, os terrenos nela integrados sujeitos a um regime limitativo à ocorrência de determinadas atividades, especialmente de cariz urbanístico. Não correspondem, porém (nem nunca corresponderam), a zonas com um estatuto "non aedificandi"; aliás, a versão mais recente deste regime veio definir para a REN uma regulamentação pela positiva, isto é, pela identificação daquilo que nela pode e deve ocorrer, por ser compatível e até desejável, do ponto de vista dos valores fundamentais a salvaguardar (incluindo ocupações de cariz urbano). Mais, a REN não corresponde nem a uma classe nem a uma categoria de uso do solo, nada impedindo que os terrenos nela integrados sejam classificados pelos planos municipais como solo urbano com edificabilidade definida, desde que, naturalmente, a disciplina de uso, ocupação e transformação para eles prevista esteja em consonância com os valores a salvaguardar. Aliás, é o próprio Regime Jurídico da REN, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, com as alterações do Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro que, entre outros aspetos, expressamente determina que as áreas da REN devem ser consideradas, na elaboração dos planos municipais, para efeitos de estabelecimento dos mecanismos de perequação compensatória dos benefícios e encargos entre os proprietários (n.º 1 do artigo 35.º), e, ainda, que as mesmas apenas não são contabilizadas para o cálculo da edificabilidade nos casos em que os planos municipais de ordenamento do território assim o determinem (n.º 2 do artigo 35.º), o que significa, a contrário, que o plano pode optar legalmente por contabilizar terrenos REN para o cálculo da edificabilidade".

"Daqui decorre que os usos e os destinos que os terrenos REN podem ter, ainda que com respeito pelos valores que com eles se pretende proteger, dependem das opções constantes dos instrumentos de planeamento municipal (da classificação e da qualificação dos solos que para eles seja feita, bem como do respetivo regime de edificabilidade)".

"Não há, assim, ao contrário do que se afirma no Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça Uniformizador de Jurisprudência n.º 6/2011, qualquer princípio geral que impeça a classificação como solos aptos para construção de terrenos integrados na REN".

"Em todo o caso, havendo plano municipal em vigor, o valor do solo não pode deixar de ter em consideração o que nele for determinado, sendo certo, porém, como afirmado, que o facto de um terreno ser REN não impede a sua classificação como urbano com um índice de edificabilidade nem a sua consideração para efeitos dos mecanismos de perequação" – conclui a professora da Faculdade de Direito de Coimbra.