

Perequação, Expropriações e Avaliações

Resumo

As expropriações por utilidade pública, como instrumentos jurídicos fundamentais para a concretização de importantes projectos que se projectam no território, aparecem à luz do Código das Expropriações de 1999 pouco articuladas com os restantes instrumentos de intervenção, designadamente com os instrumentos de planeamento territorial. Visa o pre-sente artigo alertar para alguns dos aspectos mais importantes dessa desarticulação e para as dificuldades daí decorren-tes. Especial relevo será dado à necessidade de articulação do regime das expropriações por utilidade pública com as questões da execução dos instrumentos de gestão territorial e daquela (em especial da avaliação para efeitos de indemnização) com as questões da perequação de benefícios e encargos decorrentes dos planos.

1. Introdução

O regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial publicado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, constitui a primeira tentativa de tratar juridicamente toda a matéria relevante de compensação de benefícios e encargos decorrentes da urbanização, bem como de enquadrar essa compensação no quadro da execução de planos de ordenamento territorial. Até à publicação desse diploma, todas as experiências portuguesas neste domínio (e não foram muitas) foram realizadas sem enquadramento legal, a não ser por remissão muito longínqua para normas constitucionais.

No actual enquadramento, há inúmeras situações que colocam em confronto as normas referentes a execução e a perequação nos instrumentos de gestão territorial e as normas do Código das Expropriações (de ora em diante CE), quer por ser necessário expropriar solos no âmbito da execução daqueles, quer por ser necessário proceder à sua avaliação, aplicando as regras nele constantes.

2. Planos, perequação compensatória e necessidade de expropriar/avaliar

2.1. Os planos municipais como instrumentos de classificação e qualificação dos solos

O território nacional encontra-se, no momento actual, praticamente coberto por planos, em especial por planos directores municipais (PDMs). A maior parte deles encontra-se em processo de revisão, que os obrigará a adaptar-se ao regime estabelecido no Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, entretanto alterado pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro (RJGT).

Especial relevo assume o facto de caber aos planos municipais a importante tarefa de classificar e qualificar os solos, matéria que sofreu uma significativa alteração com o RJGT. Com efeito, contrariamente ao regime anterior, em que se admitiam três classes de solos (urbanos, urbanizáveis e não urbanizáveis ¹), o actual regime jurídico refere apenas duas classes de solos (os solos rurais e os solos urbanos), que, por sua vez, abrangem os solos já urbanizados e os solos de urbanização programada, constituindo o seu todo o perímetro urbano ².

Com a introdução deste novo tipo de classificação dos solos o legislador pretendeu, nitidamente, uma diminuição dos perímetros urbanos, possível pela eliminação da classe de solo urbanizável. Assim, enquanto até à Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBOTU) se podiam realizar operações urbanísticas em solos

urbanizáveis, o legislador exige agora que para a utilização de uma área para urbanização a mesma esteja, no mínimo, programada, embora nada tenha dito quanto ao que deve entender-se por programação para este efeito, o que pode suscitar alguns problemas práticos. Uma coisa é, no entanto, certa: os solos de urbanização programada previstos na actual legislação não correspondem, definitivamente, aos solos urbanizáveis do regime anterior. De facto, a intenção do legislador, ao prever esta nova classe de solos, foi a de contrariar o fenómeno provocado pelos planos directores municipais de primeira geração: de delimitação de espaços urbanizáveis muito acima das necessidades dos respectivos municípios, ou seja, de delimitação exagerada e casuística de perímetros urbanos, o que acarretou problemas vários, designadamente do surgimento de construção e de urbanização dispersa ou isolada, com os consequentes problemas de expansão irracional das infra-estruturas, ou de pressão nas mesmas ou ainda da sua ausência ³.

O que se pretende agora, em sede de revisão desses planos, é que se identifiquem e delimitem dentro daquela classe anterior (dos solos urbanizáveis) os solos que são para afectar efectivamente à urbanização e edificação, ficando todos os restantes na classe de solos rurais. Por isso, os solos a afectar à expansão urbana devem ser na sua totalidade programados, partindo-se do princípio que com esta programação se garante uma mais racional expansão das infra-estruturas e se subtraem fenómenos de expectância, entesouramento ou especulação responsáveis pela indisponibilidade dos solos para urbanizar que está na base dos pedidos de alargamento dos perímetros urbanos ⁴.

Independentemente de todos os problemas teóricos e práticos que esta nova classificação dos solos coloca, decorrente, designadamente, de não resultar clara do RJIGT a noção de programação para este efeito ⁵, apenas queremos realçar neste momento que a importante tarefa de definir a vocação dos solos, isto é, aquilo que neles se pode fazer, decorre dos planos municipais de ordenamento do território, existindo, nesta matéria (e neste momento), duas realidades distintas: a das áreas abrangidas por PDMs ou outros planos municipais que classificam os solos ainda à luz do regime anterior (solos urbanos, urbanizáveis e não urbanizáveis), e aquelas, tendencialmente mais extensas à medida que o processo de revisão dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOTs) for avançando, em que a referida classificação é feita com base na distinção entre solos urbanos e solos rurais.

2.2. A relação entre planificação do território e expropriações

O que acabámos de referir — que o território nacional se encontra praticamente coberto de planos e que os mesmos procedem à classificação e qualificação dos respectivos solos —, tem consequências imediatas em matéria de expropriação.

Tais consequências repercutem-se de dois modos distintos: por um lado, as expropriações que se venham a promover têm de se adequar à previsão dos instrumentos de planeamento territorial; por outro lado, as expropriações são um dos vários instrumentos legalmente previstos para a execução dos planos.

Um e outro aspecto têm uma repercussão importante no regime jurídico das expropriações por utilidade pública que não pode ser descurado. Vejamos como.

2.2.1. A necessidade de adequação das expropriações aos planos

A expropriação por utilidade pública é um procedimento jurídico de aquisição de bens para a prossecução de fins de interesse geral, o que pressupõe a prática de um acto administrativo: a declaração de utilidade pública.

Ora, tendo presente, como referimos, que o território se encontra praticamente coberto de planos, a primeira grande consequência que daqui resulta é a de que qualquer expropriação tem de se adequar e enquadrar no previsto nestes instrumentos de planeamento. Com efeito, o fim da expropriação (isto é, a finalidade invocada no acto de declaração de utilidade pública como fundamento para a expropriação) tem, desde logo, de coincidir com a utilização prevista pelo plano para os respectivos solos, que decorre, por sua vez, da classificação e qualificação dos mesmos.

Estamos aqui perante um aspecto fundamental, na medida em que será nula uma declaração de utilidade pública que incida sobre um determinado terreno para prosseguir uma finalidade que contrarie expressamente a previsão do plano em vigor (cfr. artigo 103.^o do RJIGT).

2.2.2. As expropriações como instrumento de execução dos planos

Até à entrada em vigor da LBOTU, o ordenamento jurídico-urbanístico português era totalmente omissivo quanto às modalidades (sistemas) e aos instrumentos jurídicos de execução dos planos. Embora este facto não tenha levado à paralisação da gestão urbanística, a verdade é que a falta de instrumentos específicos de execução dos planos municipais dificultou esta tarefa, visto os instrumentos utilizados para o efeito nem sempre se terem mostrado adequados (ou os mais adequados) para este efeito.

A superação das lacunas de regulamentação nesta matéria foi feita com a LBOTU, mas foi com o RJIGT que a mesma veio a ter um tratamento pormenorizado, já que foi ele que estabeleceu um conjunto de sistemas e instrumentos de programação e execução dos planos municipais (cfr. a Secção I do seu Capítulo V) ⁶.

No que diz respeito aos sistemas de execução (a chamada execução sistemática), os mesmos e a respectiva caracterização podem ser resumidos no seguinte quadro síntese ⁷:

QUADRO 1 – Características dos sistemas de execução (RJIGT)

	Iniciativa	Programação	Execução propriamente dita	Controlo da programação e da execução
Sistema de compensação	Particulares	Particulares	Particulares	Administração
Sistema de cooperação	Administração	Administração	Administração e/ou particulares	Administração
Sistema de imposição administrativa	Administração	Administração	Administração (directamente ou por intermédio de concessionário)	Administração

Os referidos sistemas funcionam dentro de unidades de execução que são delimitadas pela câmara municipal, por iniciativa própria ou a requerimento dos proprietários interessados, e consistem na fixação em planta cadastral dos limites físicos da área a sujeitar à intervenção urbanística e com intervenção de todos os prédios abrangidos.

As referidas unidades de execução podem coincidir com as unidades operativas de planeamento e gestão, com a área abrangida por plano de pormenor ou com parte desta, só podendo, no entanto, ser delimitadas se permitirem o cumprimento dos objectivos definidos no n.^o 2 do artigo 120.^o, designadamente, o desenvolvimento urbano harmonioso, devendo, por isso, integrar as áreas a afectar a espaços públicos ou equipamentos previstos no plano de ordenamento. A unidade de execução tem um fundo de compensação com os objectivos definidos no artigo 125.^o e é gerida pela câmara municipal com a participação dos interessados nos termos a definir em regulamento municipal.

A par dos sistemas de execução, o legislador identifica, também, os instrumentos de execução dos planos. São eles, o direito de preferência do município nas transmissões a título oneroso, entre particulares, de terrenos ou edifícios situados nas áreas do plano com execução programada (artigo 126.^o); a demolição de edifícios (artigo 127.^o); a expropriação de terrenos necessários para a execução dos planos (artigo 128.^o); a reestruturação da propriedade (artigo 129.^o) e o reparcelamento do solo de acordo com as disposições do plano (artigos 131.^o a 134.^o). Naquilo que directamente interessa à questão que estamos a tratar, decorre do RJIGT que a expropriação por utilidade pública é aqui perspectivada, quer como um instrumento directo de execução dos planos (artigo 128.^o), quer como um instrumento que pode ser utilizado no âmbito de outros — veja-se a referência à expropriação, quer no artigo 129.^o relativo à reestruturação da propriedade, quer no artigo 130.^o relativo à regularização de extremas, quer ainda no âmbito do reparcelamento da propriedade (n.^o 7 do artigo 131.^o).

Parece-nos, no entanto, que estão ainda por esclarecer algumas questões com implicação directa no relacionamento da expropriação com os sistemas de execução aplicáveis, que decorrem, aliás, de dúvidas relativas ao funcionamento dos próprios sistemas de execução. Vejamos apenas duas que nos assaltam.

Em primeiro lugar, no que respeita ao sistema de compensação, pode questionar-se se o mesmo só poderá ser utilizado quando todos os proprietários da área em causa estejam de acordo, tal como parece decorrer da lei. Se assim for, estamos perante um sistema de difícil operacionalização por falta de mecanismos que permitam que os proprietários interessados em avançar superem a inércia daqueles que se pretendam manter afastados do processo.

No sistema jurídico espanhol este problema foi superado com a previsão de que, para adopção do sistema de compensação, não é necessária a unanimidade, bastando que uma percentagem dos proprietários da superfície total da unidade de execução — que em algumas regiões autónomas corresponde a 60% — estejam de acordo. Nestes casos, aqueles proprietários constituem-se numa junta de compensação (corporação de direito público), definindo um projecto de estatutos e as respectivas bases de acção (a ser aprovados pela Administração com audiência dos restantes proprietários e prévia informação pública). Os particulares que não tomem a iniciativa podem integrar a junta de compensação num determinado prazo com igualdade de direitos e de deveres; caso contrário, serão expropriados pela Administração em benefício da junta de compensação. Está igualmente prevista a expropriação dos terrenos por incumprimento dos deveres urbanísticos ⁸.

A falta, entre nós, de uma regulamentação idêntica, torna difícil o funcionamento do sistema de compensação, na medida em que, ao contrário do que acontece em Espanha, é necessária, para optar por esse sistema, a unanimidade de vontades dos proprietários da área com interesse no sentido de dar início ao processo. Para além disto, também não resulta claro (embora pensemos que seja possível admitir uma resposta positiva) saber se podem os proprietários que querem avançar para a execução requerer que se expropiem, em seu benefício, os terrenos daqueles que não pretendem entrar na operação, não resultando ainda claro como se fazem estes proprietários representar designadamente perante a Administração ou terceiros ⁹.

No que concerne ao sistema de imposição administrativa, a lei limita-se a referir que a iniciativa e a concretização das operações urbanísticas de execução do plano serão levadas a cabo pela Administração (directamente ou mediante concessão), mas não se faz qualquer referência às garantias do direito de propriedade ou de relação da Administração/concessionário com os proprietários respectivos. Este sistema da execução não corresponde, devemos esclarecê-lo, a um sistema de expropriação sistemática, pelo que também não resulta claro como, quando e em que termos se pode promover, dentro deste sistema, o procedimento expropriativo. Há ainda, nesta brevíssima referência às questões relacionadas com a expropriação como instrumento de execução dos planos, um aspecto que pretendemos realçar. Tendo em consideração o regime estabelecido para os instrumentos de gestão territorial no que diz respeito à respectiva eficácia (nos termos do RJIGT apenas os planos municipais e os planos especiais de ordenamento do território podem produzir efeitos directos e imediatos em relação aos particulares), diríamos que não basta, como afirmámos supra, que o fim a ser prosseguido com a expropriação tenha de coincidir com o fim previsto pelo plano em vigor na respectiva área e que a expropriação, como instrumento de execução do mesmo, permite concretizar. Para além disso, e tendo em consideração que o território nacional se encontra praticamente coberto de planos, o particular apenas se pode ver privado dos seus bens através de uma expropriação se a finalidade que com ela se pretende alcançar estiver fundamentada num PMOT ou num Plano Especial (PEOT), pois invocar, como fundamento para uma expropriação, por exemplo, a execução de um equipamento ou de uma importante infra-estrutura prevista num Plano Regional (PROT) ou num plano sectorial, significa dar a este efeitos directos e imediatos em relação aos particulares, solução que o legislador claramente quis afastar. Assim, enquanto aquelas opções do

PROT não forem vertidas no PMOT em vigor na área (para o que dispõe o município de um procedimento de alteração simplificado), aquele não pode ser invocado para afectar directamente a esfera jurídica do particular ¹⁰.

2.3. A perequação de benefícios e encargos e as expropriações dos planos

Com relevo na questão que aqui estamos a tratar, devemos realçar ainda que os actuais instrumentos de planeamento territorial estão obrigados — por força do princípio da igualdade constitucionalmente consagrado, da LBOTU e do RJIGT —, a resolver as questões da perequação de benefícios e encargos deles decorrentes, sendo certo, ainda, que o legislador também prevê agora expressamente que os instrumentos de planeamento territorial podem ter, eles próprios, efeitos expropriativos originadores do dever de indemnizar. Vejamos sumariamente cada uma destas questões.

2.3.1. A perequação de benefícios e encargos

No que diz respeito à primeira questão queremos aqui realçar apenas duas ideias em particular que pensamos ser da máxima importância.

A primeira é a de que neste momento nenhum nível do planeamento municipal (desde o PDM, até aos planos de pormenor, passando pelos planos de urbanização) está dispensado — pelo contrário, em nosso entender, todos eles estão obrigados — a responder às questões da perequação que se colocam ao respectivo nível ¹¹.

A segunda é a de que nesta matéria o legislador se limitou a fixar os grandes objectivos a alcançar e a exemplificar mecanismos de perequação que podem ser utilizados pelos municípios nos respectivos planos, tendo, para lá disso, deixado aos municípios uma ampla margem de discricionariedade, que lhes permite, inclusive, a criação de mecanismos de perequação completamente diferentes dos legalmente previstos ¹².

De reter é o facto de que as áreas abrangidas pelos instrumentos de gestão territorial que forem elaborados à luz do RJIGT (e que são cada vez mais) estarão necessariamente abrangidas por mecanismos de perequação, o que tem como consequência, para além do já referido — isto é, de que as expropriações terão de estar conformes aos fins previstos nos instrumentos de planeamento territorial em função da classificação e qualificação que neles for determinada —, que as referidas expropriações, em especial no que respeita à avaliação dos bens para efeitos da determinação do montante da indemnização, não poderão ignorar o funcionamento daqueles mecanismos, que visam corrigir as desigualdades que aquela classificação/qualificação introduziu.

2.3.2. As expropriações dos planos

Novidade da LBOTU e do RJIGT é ainda a consagração e a identificação legal, pela primeira vez entre nós, das situações de expropriação dos planos (cfr. artigos 18.º da LBOTU e 143.º do RJIGT).

Com efeito, admite-se agora, expressamente, o dever de indemnizar, sempre que os instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares determinem restrições significativas de efeitos equivalentes a expropriação, a direitos de uso do solo preexistentes e juridicamente consolidados que não possam ser compensados através dos mecanismos de perequação compensatória (artigo 18.º da LBOTU).

A parte final deste normativo da lei de bases introduz — é importante realçá-lo — o princípio da subsidiariedade do dever de indemnização o que, dito de outro modo, significa o carácter, em geral, não indemnizatório dos planos. Mas, embora não seja a regra, a verdade é que se admitem situações em que as restrições e limitações provocadas pelos planos devam dar origem a indemnização.

A doutrina tem vindo a defender a necessidade de considerar como tendo efeitos expropriativos as determinações dos planos que põem em causa licenças emitidas antes da sua entrada em vigor; que proíbem ou produzem uma grave limitação a uma utilização que o proprietário vinha fazendo do terreno (v.g. a actividade agrícola para a qual a área tem especiais vocações); que suprimem ou diminuem uma modalidade de utilização do

solo por efeitos da alteração, revisão ou suspensão deste dentro de um determinado período temporal; que reservam terrenos para equipamentos (reservas para expropriação); que prevêem a consagração de zonas verdes privadas em áreas edificáveis ou dotadas de vocação edificatória, admitindo-se ainda a indemnização dos danos originados pela perda de utilidade de despesas efectuadas na concretização de uma modalidade de utilização prevista no plano, em consequência da alteração ou supressão desta por efeito da alteração, revisão ou suspensão do plano ¹³. A aparente restrição das expropriações dos planos pelo artigo 143.º do RJIGT a apenas algumas destas situações, deixando de fora outras, tem levado certa doutrina a defender a inconstitucionalidade deste normativo ¹⁴, mas, independentemente destas situações, o que aqui tem relevo realçar é o facto de uma área a expropriar para efeitos da execução de um plano poder coincidir precisamente com uma área em relação à qual o plano teve efeitos expropriativos, tratando-se, assim, de uma situação de sobreposição de fenómenos expropriativos: expropriação de sacrifício e expropriação em sentido clássico.

2.4. Síntese

Do que vem de ser dito ressaltam a inequívoca relação entre sistemas de execução e expropriações e, naturalmente, a necessidade de proceder à determinação de valores de avaliação dos prédios em muitas das situações geradas pela execução programada e compensatória de benefícios e encargos dos processos de urbanização ¹⁵.

No quadro seguinte, sintetiza-se a articulação entre estes conceitos, indicando-se também as normas do RJIGT invocáveis.

QUADRO 2 — Sistemas e instrumentos de execução, expropriação e avaliação (RJIGT)

Sistema ou Instrumento de Execução	Expropriação	Avaliação (Critérios)	Norma do RJIGT
Sistema de compensação			
• Valorização prévia dos prédios	-----	Sim (CE, com adaptações)	art.º 122.º, n.ºs 3 e 4
• Valorização final dos prédios	-----	Sim (CE ou outros)	
Sistema de cooperação	Talvez	Idem	art.º 123.º
Sistema de imposição administrativa	Talvez/Sim	Idem	art.º 124.º
Direito de preferência	-----	Sim (CE, com adaptações)	art.º 126.º, n.º 3
Demolição de edifícios	-----	Talvez	art.º 127.º
Expropriação	Sim	Sim (CE)	art.º 128.º
Reestruturação fundiária	É possível	Sim (CE)	art.º 129.º, n.º 2
Direito à expropriação (regularização de estreimas)	É possível	Sim (CE)	art.º 130.º
Reparcelamento			
• de iniciativa dos proprietários	-----	Sim (CE ou outros)	art.º 132.º, n.ºs 1 a 3
• de iniciativa da Câmara Municipal	É possível	Sim (CE)	art.º 131.º, n.º 7
Dever de indemnização	“Equivalente a”	Sim (CE)	art.º 143.º, n.º 4

3. Regras para a adequada avaliação do valor dos solos

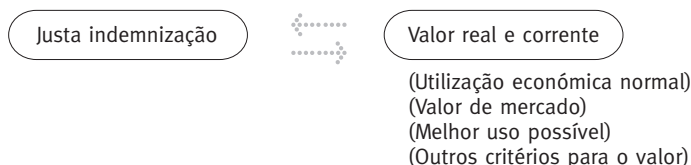
Vista que está a íntima relação existente entre as expropriações por utilidade pública e o fenómeno planificador, nas suas várias vertentes — (1) incidência das expropriações sobre solos classificados e qualificados pelos planos de acordo com uma determinada categorização; (2) sobreposição sobre as mesmas parcelas de expropriações como instrumento de aquisição de bens para a execução dos planos e de situações de expropriações do plano; (3) incidência das expropriações sobre áreas em relação às quais estão em vigor mecanismos de perequação — vejamos agora atentamente como o CE (de 1999) não teve em consideração toda esta problemática, em especial naquilo que maior relevo assume nesta matéria, que é a avaliação dos solos para efeitos da determinação do montante da indemnização ou para efeitos equivalentes.

Para concluirmos, como concluiremos, pela falta de articulação e até incompatibilidade entre os dois regimes jurídicos — das expropriações e dos instrumentos de gestão territorial —, vejamos, desde logo, as principais regras estabelecidas pelo CE em matéria da avaliação do valor dos solos para efeitos da determinação do valor da indemnização.

3.1. Critérios gerais do Código das Expropriações (CE)

O CE preconiza, na linha do imperativo constitucional, que as avaliações em processos de expropriação permitam a obtenção do valor da justa indemnização, fornecendo para o efeito uma série de critérios e conceitos, que poderemos sintetizar no esquema seguinte:

QUADRO 3 — Critérios gerais de avaliação no Código das Expropriações (CE)



Há, no plano dos princípios, uma preocupação do legislador de considerar que a justa indemnização se atinge através do cálculo do chamado “Presumível Valor de Transacção” ou “Valor de Mercado”, desde que o mercado apresente uma situação “normal”. Presume-se que se pretendeu afastar as situações de clara deflação ou inflação especulativa dos valores resultantes do mercado livre.

Naturalmente, haverá que considerar que a avaliação deverá alicerçar-se na procura do “melhor uso possível” para a parcela: em termos agrícolas, procurar-se-ão as culturas mais lucrativas, no conjunto das mais adaptáveis ao local dos prédios; em áreas urbanas, procurar-se-á o uso mais apetecível, na máxima intensidade permitida.

O CE abre a porta à possibilidade de serem adoptados outros critérios, por decisão oficiosa do Tribunal ou por requerimento da entidade expropriante e do expropriado (cfr. parte final do n.º 5 do art. 23.º). Em termos práticos, tal abertura virá a exigir contudo a assimilação, por parte dos técnicos envolvidos, da noção de que os critérios do CE são meros referenciais, que podem ser abandonados quando não conduzam a resultados satisfatórios.

O CE (1999) consagra a não consideração de mais-valias ou factos que aumentem propositadamente o valor da indemnização, densificando os conceitos nesta matéria em relação ao que era consignado no CE (1991). Trata-se de normas que não merecem qualquer reparo especial ¹⁶.

Ao valor da indemnização aplica-se a dedução da diferença entre as “contribuições autárquicas” — agora imposto municipal sobre imóveis — dos últimos 5 anos, que resultariam do valor da avaliação e as que foram efectivamente liquidadas. Esta é uma disposição que, naturalmente, não é isenta de reparos. Em primeiro lugar, trata-se de admitir, em sede de

codificação do regime de expropriações, que os valores matriciais que servem de base à colecta do imposto predial autárquico nada têm a ver com os valores reais dos bens imóveis: nada que não seja já sobejamente conhecido. Mas já é estranho que sejam os proprietários dos bens a expropriar os primeiros — já não bastasse o infortúnio de ficarem sem os seus prédios — a serem alvo de correcções fiscais. Acresce ainda que, com esta norma, são criadas diferenciações entre contribuintes de prédios vizinhos: os expropriados e os que irão permanecer na posse dos proprietários. O dispositivo legal não é ainda muito esclarecedor do que irá acontecer, neste âmbito, aos prédios alvo de expropriações parciais: será que os valores matriciais actual e corrigido são considerados de forma homogénea em toda a extensão da parcela (criando um valor unitário médio, que, contudo, só irá ser actualizado na parte do prédio a expropriar)? Por fim, relevam ainda todas as dúvidas que esta norma levanta quanto à sua constitucionalidade ¹⁷.

3.2. Classificação dos solos (artigo 25.º do CE e Decreto-Lei n.º 380/99)

À semelhança do que já acontecia no CE (1991), o solo é dividido, para efeito de cálculo do montante da justa indemnização por expropriação, em duas categorias: “solo apto para construção” e “solo para outros fins”. Para que um solo pertença à primeira destas categorias, deverá dispor de infra-estruturas mínimas (acesso rodoviário, rede de abastecimento de água, de energia eléctrica e de saneamento) adequadas, integrar-se em “núcleo urbano existente”, ou estar destinado a possuir essas características por força de instrumento de gestão territorial, alvará de loteamento ou licença de construção válidos e com processos anteriores ao processo expropriativo.

Esta classificação dos solos levanta um sem número de questões, com destaque para as seguintes:

1. não foi conseguida a uniformização com o regime dos instrumentos de gestão territorial (Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro), que apresenta a classificação e a qualificação do solo de forma diferente (QUADRO 4):

QUADRO 4 — Classificação e qualificação do solo nos Instrumentos de Gestão Territorial

Classificação (Art.º 72.º DL 380/99)	solo ...	
	... rural	... urbano
Classificação (Art.º 73.º DL 380/99)	espaços ...	
	... agrícolas ... florestais de produção ... florestais de conservação ... de exploração mineira ... de agro-indústrias ... de indústrias silvícolas ... de indústrias de valorização de produtos minerais ... naturais ... para infra-estruturas não urbanas ... rurais de usos múltiplos	... urbanizados ... urbanização programada ... de estrutura ecológica urbana

Não se afigura que as evidentes incompatibilidades entre estes dois instrumentos jurídicos possam ser resolvidas com a publicação da necessária regulamentação sobre “critérios uniformes de classificação” do solo e “categorias relativas ao solo rural e urbano, aplicáveis a todo o território nacional” (alínea b) do n.º 1 do art. 155.º do Decreto-Lei n.º 380/99)¹⁸; 2. ressaltam como principais incompatibilidades a falta de distinção, no CE, entre solos urbanos e solos cuja urbanização seja possível programar (na designação do D.L. n.º 380/99), a classificação a atribuir aos solos afectos à “estrutura ecológica” urbana e a dificuldade de classificação de solos que, embora em áreas rurais, permitam edificação (para apoio agrícola, para turismo em espaço rural, para agro-indústrias, etc.);

3. é ainda evidente a falta de previsão da expropriação como forma de execução dos planos, quando não seja possível contar com a colaboração dos proprietários ou quando os proprietários a possam exigir como única forma de os seus terrenos serem necessários à execução de planos, nomeadamente para concretização do parcelamento preconizado em planos de pormenor (resultando daí uma evidente falta de articulação com o RJIGT, a que nos referiremos seguidamente com detalhe).

O presente CE eliminou a norma do anterior código que equiparava a solo para outros fins o solo que, por lei ou regulamento, não pudesse ser utilizado na construção.

Ainda em matéria de classificação do solo, o CE (1999) não veio, ao contrário do que seria de esperar, resolver questões que a aplicação do CE (1991) levantava. Exemplificando: mesmo que um solo não apresente especial vocação urbana, a circunstância de estar classificado como espaço canal no PDM e de ser pretendida a expropriação para concretizar, por exemplo, uma estrada nova, prevista no PDM (tendo levado à delimitação do referido espaço canal) não implica que se tenha que considerar como “apto para a construção”? A questão de fundo é esta: pode o Estado expropriar por uma quantia irrisória um solo ou florestal, agrícola que apenas serve para uma estrada, argumentando que o solo não é apto para construção, quando afinal o que pretende é precisamente usá-lo para uma construção, além do mais prevista em plano? A resposta, ainda que ilegítima ou abusiva, poderá encontrar-se na alínea a) do n.º 2 do art. 25.º do CE (que se refere a “edificações” e já não a “construções”) e no próprio Decreto-Lei n.º 380/99 (que possibilita a classificação dos espaços para infra-estruturas como solos rurais). Mas nova incompatibilidade resulta da definição de “edificação” plasmada no Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro: “a actividade ou o resultado da construção, reconstrução, ampliação, alteração ou conservação de um imóvel destinado a utilização humana, bem como de qualquer outra construção que se incorpore no solo com carácter de permanência”. Assim, parece resultar deste emaranhado de definições confusas e contraditórias que uma parcela agrícola destinada a uma estrada, prevista no PDM, dado ser esta uma infra-estrutura em área não urbana e por aparentemente ser uma construção, mas não uma edificação, está afastada da classificação como “solo apto para a construção”, o que aproximaria a sua valia de mercado enquanto terreno agrícola do valor a apurar para a justa indemnização. Assinale-se ainda que a interpretação literal do n.º 5 do artigo 24.º do CE (1991) (equiparando a “solo para outros fins” o solo que não possa ser utilizado para construção), antes de declarada a sua inconstitucionalidade, pode abrir a porta às chamadas “classificações dolosas relativamente às utilizações não previstas no n.º 2 do artigo 26.º” desse CE (solos classificados como zona verde ou de lazer em planos municipais), tendo os Tribunais vindo a considerar ser de aplicar este último normativo, por analogia, “às situações em que se verifica a afectação de determinadas áreas à implantação de redes de transportes, de comunicações e de infra-estruturas” (cfr. Tribunal de Comarca de Guimarães, Decisão de 19 de Julho de 1997, processo 524/96, 1.º Juízo Cível, corroborada pelo Tribunal da Relação do Porto, Acórdão de 26 de Janeiro de 1998, processo 1227/97 da 5.ª Secção, pp.

166-171). Naturalmente, com a supressão da norma do n.º 5 do artigo 26.º do CE (1991), o problema foi atenuado: mas continuará a ser possível a afectação de solos a determinadas servidões ou restrições, com o objectivo camuflado de não permitir usos privados lucrativos e de possibilitar, mediante indemnizações muito baixas, as edificações de reconhecido interesse público promovidas por entidades públicas? Pela nossa parte, julgamos que não: em qualquer situação, a avaliação deverá ter em conta o destino possível ou efectivo ¹⁹ da parcela a expropriar, e considerar a situação mais favorável para o expropriado ²⁰.

Em síntese: considera-se fundamental que se proceda de imediato a uma revisão da legislação envolvida, de forma a uniformizar conceitos em matéria de classificação de solos, matéria geradora de profundas divergências e dúvidas, na maior parte das vezes inultrapassáveis.

3.3. Regras para o cálculo do valor do solo urbano (artigo 26.º do CE)

Um primeiro comentário sobre as regras tem a ver com a sua proliferação no actual CE: quando as avisadas opiniões dos técnicos credenciados e toda a jurisprudência apontavam para a necessidade de desregulamentar as avaliações como forma de permitir a obtenção de resultados justos, equilibrados e prudentes, a opção deste novo CE foi a de preconizar ainda mais limites, mais regras, mais normas confusas, difusas e especuláveis. Outra conclusão ainda mais relevante que se poderá desde já dar como assente é a de que as novas regras do CE tiveram como objectivo claro a diminuição substancial do montante das indemnizações ²¹.

3.3.1. O n.º 2 do artigo 26.º do CE

Os valores dos solos aptos para construção passariam, provada que fosse a exequibilidade desta norma, a resultar da “média aritmética actualizada” dos valores (preços unitários) declarados de aquisições. Desde logo, coloca-se o problema — que não afligiu o legislador — de confirmar que os valores declarados (nas escrituras de compra e venda, presume-se) são verdadeiros, constituindo indubitavelmente a forma adequada de atingir a justa indemnização. Ora, é consabido que há muitas fugas aos valores reais (ganha o promotor/vendedor, que declara menos lucros tributáveis; ganha o comprador, que paga menos impostos prediais; perde o Estado, que não arrecada receitas). É também sabido que a resolução da questão passa por trazer para a verdade um destes lados do problema: a solução mais aceite consiste em rever os impostos que incidem sobre os imóveis, modernizando o sistema de avaliações tributárias, e em permitir deduções relevantes aos impostos sobre o rendimento para os compradores de imóveis nos anos subsequentes ao investimento. Mas, no pântano que tem vindo a vigorar, a solução é, no mínimo, aberrante. Como se não bastasse, a norma em análise preconiza a possibilidade de recurso às avaliações fiscais que corrijam os valores declarados. Ora, se há avaliações no nosso País que todos reconheciam ser distorcidas, essas eram as avaliações fiscais ²². Portanto, repudia-se veementemente o recurso às distorções do sistema fiscal actual como forma de atingir a justa indemnização. Felizmente, também esta norma não passará de letra morta, uma vez que a informação necessária não deverá ser disponibilizada, ao contrário do que prevê o n.º 3 do art. 26.º do CE.

Para gáudio dos peritos mais imaginativos, segue-se uma parte da norma ainda mais difusa: haverá que calcular as referidas médias na freguesia e nas freguesias limítrofes, sem que se esboce sequer uma definição do conceito de “limítrofe” e sem que se releve a necessidade de não haver descontinuidades graves do mercado fundiário. Mas, qual tábua de salvação, o CE elucida que a média se obtém a partir de prédios com idênticas

características. Mesmo que os mercados em freguesias contíguas apresentem valores unitários 3 ou 4 vezes superiores ou inferiores, para bens do mesmo tipo...

Continuando a percorrer o comando legal em análise, não param as “curiosidades” técnicas e jurídicas: deverão procurar-se os 3 anos com valores médios mais elevados nos últimos 5 anos. Quer isto dizer que, numa zona vitícola, por exemplo, 5 anos seguidos de intempéries, para cúmulo do infortúnio dos proprietários, permitirão ao Estado obter solos aptos para construção (que permitam instalação de adegas, por exemplo) a preços inferiores — como que “em saldo” — para as necessárias obras públicas.

Finalmente, é ainda admitida uma correcção máxima de 10% pela envolvente urbana, que possa corrigir os parâmetros fixados em instrumentos de planeamento territorial. Ou seja: se preciso for, o presumível aproveitamento economicamente normal violará os planos em vigor. Em síntese: a metodologia para que aponta esta disposição do CE só por casualidade permitirá obter valores aceitáveis, equilibrados e justos para as indemnizações.

3.3.2. Os n.ºs 4, 5, 6 e 7 do artigo 26.º do CE

Na impossibilidade de aplicação da “média aritmética” atrás referida, o valor do solo obter-se-á a partir de uma percentagem pré-determinada (e a liberdade de bem avaliar?) do custo (e não do valor, como no CE de 1991) da construção possível, em condições normais de mercado.

Também neste caso a nossa discordância em relação às disposições em causa é radical: se já é pouco tolerável que se fixem administrativamente percentagens para o peso das infra-estruturas, da localização e da qualidade ambiental (aspectos que competiria aos peritos estimar, com base em critérios prudentes e nas respectivas experiências), ainda é mais gritante que se obtenham valores de solos a partir de custos de construção. Numa análise simplista, dir-se-á que a distinção entre custo e valor é o lucro. Então, o legislador admitiu que o expropriante não deve pagar lucros potenciais, como se não fosse o lucro o objectivo de qualquer operação urbanística normal.

Manda o CE que, para determinação do custo de construção, se tenham como referencial os montantes fixados administrativamente para a habitação a custos controlados ou de renda condicionada. Nada de mais errado, por várias razões:

- a) de novo, chamamos a atenção para os problemas que decorrem da fixação administrativa de valores como forma de atingir o valor real e corrente;
- b) por outro lado, os montantes fixados referem-se a preços e não a custos, diferença fulcral que obrigará os peritos a ter esta referência, tendo contudo que modificar os montantes dela resultantes — pareceria mais adequado que não houvesse então qualquer referência;
- c) além do mais, os preços de construção fixados referem-se a habitação e não a outras tipologias construtivas e podem conter o peso do terreno. Como proceder então, de forma semelhante, quando estiverem em causa aproveitamentos que possuam outros usos (comércio, equipamentos, indústrias, estacionamento, etc.)?;
- d) os preços fixados são uniformes em cada concelho, quando é sabido que há enormes variações nos mercados imobiliários intraconcelhios, aspecto que irá provocar distorções e injustiças relativas;
- e) finalmente, os montantes fixados referem-se a preços unitários por áreas úteis, quando normalmente se obtêm áreas brutas de construção dos parâmetros fixados em instrumentos de gestão territorial, tornando necessária mais uma conversão dos montantes.

Chegamos ao disposto nos n.ºs 6 e 7 do art. 26.º do CE: as percentagens para determinar o valor do solo a partir do custo da construção. Começamos por realizar uma comparação entre as percentagens dos CE de 1991 e de 1999 (QUADRO 5).

QUADRO 5 — Comparação entre os CE de 1991 e de 1999 quanto à valorização do solo

Código das Expropriações de 1991

	% base	% agregada	% acumulada
Valor base sobre o valor da construção (apenas acesso rodoviário sem pavimento em calçada ou betuminoso)	10	10	10
Com serviço junto da parcela:			
pavimentação	1		11
rede de água	1		12
rede de esgotos domésticos	1,5		13,5
rede eléctrica (baixa tensão)	1		14,5
rede de águas pluviais	0,5		15
ETAR	2		17
rede de gás	2	9	19
Localização e qualidade ambiental (até...)	15	15	34

Código das Expropriações de 1999

	% base	% agregada	% acumulada
Valor máximo sobre o custo da construção (variando com a localização, a qualidade ambiental e os equipamentos da zona)	15	15	15
Infra-estruturas junto da parcela:			
acesso rodoviário com pavimentação (até ...)	1,5		16,5
passeios em todo o arruamento ou quarteirão, do lado da parcela (até ...)	0,5		17
rede de água (até ...)	1		18
rede de esgotos domésticos (até ...)	1,5		19,5
rede eléctrica (baixa tensão) (até ...)	1		20,5
rede de águas pluviais (até ...)	0,5		21
ETAR (até ...)	2		23
rede de gás (até ...)	1		24
rede telefónica (até ...)	1	10	25

O CE (1991) determinava que o valor do solo deveria corresponder a 10% do valor da construção, no caso de dispor apenas de acesso rodoviário, sem pavimento em calçada, betuminoso ou equivalente. A partir desta percentagem, era adicionado um conjunto de características técnicas que, se estivessem em presença, permitiam atingir 19%. Por fim, poderia ser adicionada uma parcela de 15%²³ relativa à localização e à qualidade ambiental, de carácter menos objectivo ou subjectivo²⁴, levando o valor máximo da relação valor do terreno/valor da construção até 34%, o que nos parece manifestamente exagerado. Ou seja, era a própria Administração a sugerir ou a fomentar a especulação fundiária. Ora, a Administração não deve assumir a especulação como regra para a sua própria gestão fundiária. Por muito que nos sensibilize o argumento da justa indemnização na defesa dos interesses particulares, julgamos que a Administração não pode “apadrinhar” situações distorcidas, como a da especulação fundiária urbana²⁵, sobretudo quando ela é meramente conjuntural. Com o CE (1999), verifica-se que o peso do acesso e da localização e qualidade ambiental passou de um máximo de 25% para 15% e que, em contrapartida, o peso total das infra-estruturas passou de 9% para 10%. A valorização máxima passa de 34% sobre o valor da construção para 25% sobre o custo da construção, o que representa, afinal, a simples vontade de fazer baixar significativamente os valores das indemnizações por expropriação. Desconhece-se se tal vontade política terá sido baseada em estudos aprofundados sobre as reais dificuldades de obtenção de solos por parte das entidades expropriantes, mas há que reconhecer que nem por isso o período de vigência do CE (1991) deixou de ser um período de forte desenvolvimento das obras públicas. Assim, parece faltar razão de fundo para que as indemnizações devessem baixar significativamente, como parece resultar do novo CE²⁶, excepção feita às expropriações para zonas verdes ou de lazer (por força do n.º 2 do art. 26.º desse CE).

Em síntese: parece-nos que as percentagens do CE (1991) poderiam pecar por ser algo exageradas, podendo ter sido revistas em baixa, desde que estudos credíveis tivessem ditado a sua diminuição. Mas considera-se altamente incorrecto que esta percentagem tenha passado a incidir sobre o custo da construção possível (e não sobre o respectivo valor, como até agora).

Considera-se oportuno desenvolver algumas considerações sobre os conceitos de “localização e qualidade ambiental”.

Este factor levou A. WOOLERY a afirmar: “every appraiser is familiar with the old saying that the three most important factors in the value of land are location, location and location... and if there is a fourth factor it is location”. Assume especial relevo a questão da acessibilidade ao(s) centro(s) urbano(s), sendo relevante considerar que as cidades tendem a ser crescentemente policêntricas, desenvolvendo-se novas centralidades e pólos de atracção, por vezes periféricos.

Podemos considerar relevantes para a densificação dos conceitos a acessibilidade geral e atributos específicos (ambiente socioeconómico e paisagístico, conforto bioclimático, infra-estruturas e equipamentos existentes)²⁷.

Uma última nota é devida para a eliminação da redução do valor com a profundidade (n.º 5 do artigo 25.º do anterior CE), aspecto que se saúda, na medida em que é uma das poucas matérias em que se desregulamentou e se aumentaram os graus de liberdade dos peritos avaliadores.

3.3.3. Os n.ºs 8, 9 e 10 do artigo 26.º do CE

Na senda de mais ferramentas para determinação da justa indemnização, o CE (1999) prossegue com um conjunto de normas e critérios, que apresentamos e comentamos da seguinte forma:

a) o custo da edificação poderá ser reduzido ou aumentado se o custo da construção for agravado ou diminuído por condições especiais do local. Essas condições podem ser:

a.1.) físicas — de qualidade do solo em termos de declives ou de capacidade de carga;

a.2) de exigência de infra-estruturas internas — recorde-se que um lote de terreno infra-estruturado, decorrente de um alvará de loteamento, terá, em princípio, um valor superior ao de um terreno urbanizável em bruto, em localizações equivalentes;

a.3) de exigência de infra-estruturas especiais — por exemplo, a necessidade de assegurar o tratamento terciário de efluentes na envolvente de albufeiras;

a.4) ou ainda — aspecto que o CE não esclarece — pela eventual existência de margens especulativas estabilizadas num mercado local, por força de determinadas características específicas da oferta e da procura. Note-se que este último aspecto deverá ser alvo de cuidada ponderação por parte dos técnicos intervenientes, na base do princípio da prudência, de que daremos apenas dois exemplos ilustrativos de que não deverão ser excessivamente valorizados determinados aspectos conjunturais: uma servidão de vistas panorâmicas pode não corresponder a um direito consolidado; um elevado valor para uma garagem pode sofrer uma desvalorização súbita se for construído um silo-auto nas imediações;

b) se o aproveitamento urbanístico considerado constituir sobrecarga inoportuna para as infra-estruturas (gerais) existentes, as despesas do seu reforço serão tidas em conta: o único comentário que esta norma nos merece prende-se com a circunstância de já ter sido ponderada a falta de infra-estruturas na determinação da percentagem a que se referem os n.ºs 6 e 7 do art. 26.º do CE, o que pode significar que há dois comandos sobrepostos no CE para desvalorizar um terreno ainda não (ou não completamente) infra-estruturado ²⁸;

c) o valor será deduzido ²⁹ até um máximo de 15% pela inexistência de risco e esforço de construção: na linha da substituição do valor pelo custo, mais uma vez se quer deixar vincado que o expropriante não indemniza lucros pouco prováveis, na hipótese de coincidência entre o risco e o lucro, o que é manifestamente contrário aos mecanismos normais de uma economia de mercado (como se não fosse o lucro o objectivo de qualquer normal operação urbanística privada).

3.4. Regras para o cálculo do valor de outros solos e de edifícios ou construções

3.4.1. Regras para o cálculo do valor do solo para zonas verdes, de lazer, para instalação de infra-estruturas e equipamentos públicos (n.º 12 do artigo 26.º do CE).

A solução preconizada pelo CE (1991) (n.º 2 do artigo 26.º) para solos classificados como zona verde ou de lazer por plano municipal de ordenamento do território eficaz é a de calcular o valor “em função do valor médio das construções existentes ou que seja possível edificar nas parcelas situadas numa área envolvente cujo perímetro exterior se situe a 300 m do limite da parcela”. Tal solução, que visa defender os interesses dos proprietários de terrenos que foram “lesados” com a classificação do solo, poderá acarretar o eventual efeito perverso de sobrevalorizar terrenos que outro uso adequado não teriam (leitos de cheia encaixados em áreas urbanas consolidadas, por exemplo), apenas em função de uma envolvente urbana com potencialidade construtiva. Por outro lado, ao serem beneficiados os proprietários, poderão estar a ser prejudicados os cidadãos em geral, atendendo à maior dificuldade de dotar as cidades de áreas verdes em suficiência, por força da eventual sobrevalorização dos terrenos que as suportarão. O CE (1999) deixa por resolver o problema das zonas verdes e outras (incluindo agora as infra-estruturas e os equipamentos públicos), pois a manutenção da regra da envolvente de 300 metros pode continuar a dificultar enormemente a sua aquisição e execução nos locais mais adequados. Ora, em nome das boas normas de planeamento urbanístico, teremos que acreditar que os planos escolherão para espaços verdes urbanos os espaços da cidade que não têm vocação para suportar construções urbanas, pelo que beneficiar os expropriados de tais espaços incluindo na avaliação das suas parcelas o valor médio dos terrenos envolventes (alguns dos quais serão solos, esses sim, aptos para construção) é manifestamente inadequado e terá como efeito prático a redução drástica dos parques verdes urbanos, como já aconteceu na vigência do Código de 1991. Reforça-se ainda que a mesma formulação é agora aplicável às parcelas necessárias para infra-estruturas e para equipamentos públicos, o que poderá agravar os

problemas. Por outro lado, a redacção deste n.º 12 do artigo 26.º do CE (1999) é algo equívoca, não sendo muito claro o sentido da expressão “cuja aquisição seja anterior à sua entrada em vigor” — julga-se que se pretende dizer “aquisição pelo expropriado” — e não sendo perceptível, por comparação com o n.º 6 do mesmo artigo, o motivo pelo qual se remete aqui para o valor das construções e não para o respectivo custo.

Por fim, tenha-se em consideração que se, como defende determinada doutrina, as áreas que, apesar de dotadas de vocação edificatória (porque servidas por infra-estruturas ou ladeadas por construção), sejam destinadas pelo plano a zona verde ou a equipamentos, se devem considerar como expropriações do plano e que, por isso, tenham dado origem ao pagamento de indemnizações, poderá deixar de ter razão de ser o disposto no n.º 12 do art. 26.º

3.4.2. Regras para o cálculo do valor de edifícios ou construções (artigo 28.º do CE)

Ao contrário do que acontece com as regras para o cálculo do valor dos solos para construção (em que as regras são superabundantes, como vimos), o CE não é muito rígido na determinação do valor das construções, apontando apenas os critérios que devem ser tidos em conta, não obrigando a seguir nenhuma das formas clássicas de avaliação. Embora com formulação diferente, o CE (1999) não difere muito do CE (1991) nos critérios para determinação do valor dos edifícios ou construções (cfr. QUADRO 6).

QUADRO 6 — Critérios de avaliação de edifícios e construções nos CE de 1991 e de 1999

Código das Expropriações de 1991	Código das Expropriações de 1999
Localização e ambiente envolvente, em termos de espaço urbano, sistema de infra-estruturas, transportes e equipamentos	Valor da construção, considerando custo actualizado, localização, ambiente envolvente e antiguidade
Valor patrimonial para efeitos fiscais	Sistemas de infra-estruturas, transportes e equipamentos
Critérios comuns aos dois Códigos	
Nível de qualidade arquitectónica, conforto e estado de conservação de elementos construtivos;	
Área bruta;	
Preço e data das aquisições anteriores;	
Número de inquilinos e rendas;	
Valores de imóveis próximos, da mesma qualidade;	
Declarações dos contribuintes ou avaliações para fins fiscais ou outros.	

Segundo Woolery ³⁰, há três formas de determinar o valor de um prédio urbano:

- a) a abordagem do custo (que corresponde a determinar quanto custa, com os preços correntes de materiais e de mão-de-obra, construir uma propriedade deste tipo com esta localização e no presente estado);
- b) o método comparativo (que, usando a informação proveniente do mercado de transacções imobiliárias, corresponde a responder à questão: quanto teria de pagar por uma propriedade igual a esta?);
- c) a abordagem do rendimento (que procura responder à determinação do preço que teria que ser pago por uma propriedade que produzisse o mesmo rendimento no mesmo prazo com o mesmo risco).

Verifica-se, por conseguinte, que os Códigos não afastam nenhuma das metodologias atrás referidas para obtenção de valores de construções.

3.4.3. Regras para o cálculo do valor de solos rústicos

Quanto às regras a adoptar para os solos para outros fins, o CE (1999) estende a estes as regras da média aritmética das aquisições e das correcções fiscais e mantém as regras vigentes do CE (1991) quando tais critérios não possam ser aplicados (cfr. n.º 3 do actual artigo 27.º, idêntico ao n.º 1 do anterior artigo 26.º).

Não se justifica desenvolver este subcapítulo, uma vez que as regras a aplicar na avaliação de solos não aptos para a construção são, nos termos do CE, razoavelmente consensuais.

3.5. Os modelos decorrentes da reforma da tributação do património

O sistema fiscal português que incide sobre a propriedade que vinha vigorando apresenta graves distorções, das quais se destacam:

- a) a desactualização das Matrizes Prediais, com maior relevo para as Urbanas;
- b) as gritantes disparidades entre os valores atribuídos a prédios avaliados há muitos anos e prédios avaliados recentemente, com relevo para os prédios urbanos em que existem novas edificações. O sistema em vigor até agora apontava para “valores tributáveis (...) bastante baixos e incoerentes”, baseando-se em avaliações resultantes de “uma inércia estabelecida”. O sistema não permitia, assim, a equidade de tratamento dos proprietários ³¹;
- c) a existência de uma tradição de falta de rigor na descrição matricial dos prédios (áreas, confrontações e existências descritas de forma incorrecta ou desactualizada);
- d) a necessidade de proceder à avaliação geral do país, de acordo com as regras de um novo Código, fazendo baixar concomitantemente as taxas dos principais impostos que incidam sobre a propriedade e que venham a ser criados, ou, em substituição, através de um modelo declarativo por parte dos contribuintes, sujeito a correcção por amostragem;
- e) a necessidade de criar um registo inequívoco para todos os prédios urbanos, do qual conste um único valor para efeitos fiscais, para que não aconteça o que ainda agora é permitido: que um mesmo prédio possa ser alvo de diversos valores de avaliação, consoante o tipo de imposto de que se trata.

A reforma da tributação do património vem preconizar uma alteração profunda das regras vigentes, através dos recentes Códigos do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI) e do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (CIMO). São designadamente preconizados novos métodos para a construção de um sistema de avaliações. Tal sistema, no que respeita à determinação do valor patrimonial tributário, em especial no caso dos prédios edificados e dos terrenos para construção, adopta regras de grande objectividade e simplicidade, que se afastam das regras do CE (1999) que temos vindo a comentar, cuja experimentação em concreto deverá ser iniciada em breve, o que poderá introduzir novas iniquidades nos processos expropriatórios ³². Contudo, é inegável a oportunidade desta reforma, imprescindível para uma aproximação à justiça tributária.

Do que se acaba de expor, resulta que poderá revelar-se imprescindível uma aproximação das regras do CE às regras preconizadas no CIMI.

4. A articulação entre normas sobre expropriação, indemnização e perequação em instrumentos de gestão territorial: aplicação do CE na execução de planos

A perequação consiste, como temos visto, na distribuição equitativa dos benefícios e dos encargos decorrentes da execução dos instrumentos de gestão territorial ou das unidades de execução. Já não se duvidará que a perequação compensatória é um caminho sem regresso que os Municípios devem aplicar nos instrumentos de gestão territorial, permitindo a correcção (ou, ao menos, a atenuação) das desigualdades que estes provocam ³³.

Tudo quanto foi referido até este momento permite-nos concluir, desde logo, pela existência de várias incompatibilidades entre o RJIGT e o CE.

A primeira delas diz respeito à classificação dos solos prevista num e noutro diploma.

Assim, se é verdade que as expropriações terão de incidir sobre solos abrangidos por planos que os classificam como solos rurais e urbanos, a verdade é que, para a determinação do montante das expropriações o CE procede a uma classificação que não coincide com aquela.

Para além dos aspectos referentes à classificação do solo (com particular relevo para a necessidade de distinguir solo urbano de solo cuja urbanização seja possível programar), identificam-se ainda as necessidades de explicitar melhor a possibilidade de expropriação por necessidade de execução de planos (apenas sugerida no n.º 1 do artigo 4.º do CE), de atender aos mecanismos de perequação no artigo 26.º do CE e de fazer equivaler as tipologias de solos às preconizadas no RJIGT (por exemplo, equiparando os solos a afectar à estrutura ecológica urbana a solos classificados como zona verde).

Já antes referimos a falta de consideração de que podem já ter incidido expropriações do plano sobre a área que posteriormente é expropriada (daí resultando a necessidade de se ter em consideração a indemnização anteriormente paga).

Na avaliação de terrenos incluídos em plano de pormenor ou unidades de execução há um conjunto de situações que levantam questões e que passaremos a abordar.

Em primeiro lugar, atentemos no carácter redutor que pode ter a obrigatoriedade de aplicar o CE (ainda que “com as necessárias adaptações”) nas diversas situações de avaliação referidas no QUADRO 2. Bastará recordar que algumas experiências portuguesas bem sucedidas elaboraram modelos de valorização inicial e de valorização líquida dos terrenos muito completos e bem fundamentados, certamente mais apropriados do que os que resultam da aplicação das regras do CE ³⁴.

Em segundo lugar, tenhamos em conta alguns problemas que o articulado do RJIGT coloca ao nível da valorização dos terrenos.

Começemos por comentar as disposições dos n.ºs 3 e 4 do artigo 122.º. Ao preconizar que a valorização prévia é proporcional ao que resulta da aplicação do CE (com as necessárias adaptações e sempre tendo presente a “cláusula de escape” por este permitida), a verdade é que impede a possibilidade de, sem polémica, aplicar modelos de avaliação mais elaborados, que enfatizem a vinculação situacional dos terrenos.

Surpreendentemente, o RJIGT nada dispõe sobre os métodos valorativos a adoptar na avaliação final dos terrenos (a não ser, no plano dos princípios gerais, os aspectos que se podem repescar nas disposições do n.º 3 do artigo 132.º, mesmo quando não haja reparcelamento, ou seja, que a valorização deve considerar a localização, a dimensão e a configuração dos lotes). Fica assim o planificador mais liberto para a correcta adopção de métodos de avaliação fidedigna da “valorização líquida” final das propriedades envolvidas. Também as disposições dos n.ºs 3 e 4 do artigo 139.º nos merecem reparo: a “edificabilidade média” é determinada de forma independente dos usos, baseando-se numa definição rígida das áreas brutas a contabilizar e a excluir. Nada de mais errado, pelos problemas operativos que acarreta. Trata-se, com efeito, de um caso típico de excesso de regulamentação, numa matéria que poderia ser deixada ao critério de cada instrumento concreto. Com efeito, não será necessária uma grande experiência de avaliações para dar conta de que uma área habitável em cave não valerá o mesmo que uma área comercial num mesmo edifício ou numa mesma zona ³⁵. Esta distorção beneficiará desmedidamente “os proprietários abrangidos pelos usos mais rentáveis” ³⁶. Seria preferível, na esteira das opções tomadas no CIMI, ter adoptado o designado “método da área equivalente”, em que são ponderadas as áreas afectas aos diferentes usos em função dos respectivos valores.

5. Conclusões

As normas sobre execução e perequação constituem uma inovação extremamente positiva, por permitirem uma nova forma de pensar o urbanismo. Os instrumentos criados pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, visando a operacionalização de formas eficazes

de intervenção pública sobre os solos urbanos, podem permitir um controlo das rendas fundiárias urbanas e um salutar desenvolvimento dos mercados imobiliários, bem como um comando municipal sobre esses domínios. A perequação, enquanto “arte de compensar”, permitirá um desenvolvimento urbano mais justo, mais equilibrado (porque melhor desenhado, abolindo em parte a designada “ditadura do cadastro”) e mais qualificado (com adequadas infra-estruturas e equipamentos públicos).

Para que tais desideratos se atinjam na plenitude é contudo necessário melhorar a articulação entre diversos instrumentos jurídicos, nomeadamente entre o RJIGT e o CE. Ressaltamos os seguintes aspectos:

- a) necessidade de recorrer ao CE para desenvolver a execução dos Planos e para conceber operações de perequação (expropriando os terrenos necessários e avaliando as parcelas de acordo com as regras do CE);
- b) existência de normas aparentemente inconstitucionais no actual CE ³⁷, afastando o quantum indemnizatório da compensação integral que deveria ressarcir os expropriados dos danos suportados;
- c) problemas decorrentes da aplicação dessas normas do CE a diversas situações resultantes dos processos de execução e perequação compensatória, resultando daí também soluções menos apropriadas;
- d) em especial, necessidade de adaptar as regras do CE aplicáveis à determinação das indemnizações por expropriação aos efeitos da perequação, tendo em conta que os planos elaborados à luz do RJIGT e vinculativos dos particulares deverão conter mecanismos de perequação;
- e) existência, quer no CE, quer no RJIGT, de regras excessivas, de aplicação confusa.



Fernanda Paula Oliveira

Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra



António Magalhães Cardoso
Docente convidado do CEDOUA

¹ De notar que a maior parte dos Planos Municipais em vigor neste momento, uma vez que não terminaram o respectivo procedimento de revisão, ainda mantêm a classificação dos respectivos solos de acordo com esta tipificação.

² Nos termos do n.º 4 do artigo 73.º do RJIGT, a qualificação do solo correspondente à classe do solo urbano (e que determina a definição do perímetro urbano), compreende os solos urbanizados, os solos cuja urbanização seja possível programar e os solos afectos à estrutura ecológica necessários ao equilíbrio do sistema urbano.

³ Este fenómeno permitiu a criação de formas urbanísticas que acabaram por comprometer a coerência e a qualificação do espaço urbano. Como afirma Jorge de Carvalho, o crescimento urbano ocorreu de forma dispersa e descontínua, tendo gerado carências de infra-estruturas, equipamentos e espaço público e questionado da pior maneira o próprio conceito de cidade (cfr. “Contributo para a revisão, pós PDMs, da legislação urbanística”, em A Execução dos Planos Directores Municipais, Coimbra, Almedina, 1998, p. 87).

⁴ Sobre as causas justificativas de os planos terem delimitado em excesso os perímetros urbanos, vide Fernanda Paula Oliveira, Sistemas e Instrumentos de Execução dos Planos, Cadernos do CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2002, p. 33, em nota.

⁵ São, de facto, várias as dúvidas que a este propósito se colocam, designadamente: o que são solos de urbanização programada? O que significa a expressão da alínea b) do n.º 3 do artigo 73.º do RJIGT “solos que é possível programar”? Como distinguir estes dos solos urbanizáveis? etc. Sobre estas e outras dúvidas vide Fernanda Paula Oliveira, *Sistemas e Instrumentos de Execução*, cit., pp. 30 e ss.

⁶ Note-se que, apesar deste avanço importante em matéria de execução dos planos, o mesmo não será inteiramente eficaz enquanto não se promover entre nós a necessária reforma do direito dos solos e do financiamento do urbanismo. Sobre este ponto, vide Fernanda Paula Oliveira, *Sistemas e Instrumentos de Execução*, cit., pp. 17 e ss.

⁷ Sobre a questão de saber da admissibilidade de execução assistemática, isto é, sem recurso a estes sistemas, vide Fernanda Paula Oliveira, *Sistemas e Instrumentos de Execução*, cit., pp. 29-30.

⁸ A junta de compensação, depois de cumpridos aqueles trâmites, realiza as operações jurídicas — o projecto de compensação (perequação e cedências) e o projecto de urbanização —, bem como as operações materiais de execução.

⁹ Esta questão é resolvida em Espanha, como vimos, pelo facto de os particulares se constituírem numa pessoa colectiva pública que, desde modo, passa a ter personalidade jurídica distinta dos seus membros, podendo claramente beneficiar de expropriações por utilidade pública.

¹⁰ Da mesma forma que não pode ser indeferido um pedido de licenciamento por contradição do respectivo projecto com o PROT ou plano sectorial, também não pode ser declarada a utilidade pública daquele para a satisfação da finalidade prevista no mesmo instrumento de gestão territorial, enquanto tal opção não tiver sido transposta para um PMOT.

¹¹ Cfr. a este propósito DGOTDU, *O Sistema de Execução de Planos e a Perequação*. Comunicações, Comentários e Conclusões, Direcção-Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, 2002, p. 203, conclusão 2. e Jorge de Carvalho e Fernanda Paula Oliveira, *Perequação, Taxas e Cedências*. Administração Urbanística em Portugal, Coimbra, Almedina, 2003, pp. 44-45. Note-se que as dúvidas que a este respeito se colocavam quanto aos planos de urbanização (cuja lei não previa que tivessem de tratar as questões da perequação) foram superadas com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, que passou a exigir que aqueles prevejam a “estruturação das acções de perequação compensatória a desenvolver na área de intervenção”.

¹² Como mecanismos de perequação expressamente previstos pelo legislador, temos o estabelecimento de um índice médio de utilização [com a previsão do seu funcionamento entre os proprietários e a câmara municipal (artigo 139.º do RJIGT) ou directamente entre proprietários (artigo 140.º do RJIGT)]; o estabelecimento de uma área de cedência média (artigo 141.º do RJIGT); e a repartição dos custos de urbanização (artigo 142.º do RJIGT). Os dois primeiros mecanismos devem estar combinados, nos termos do RJIGT, embora inúmeras experiências demonstrem que não terá que ser assim forçosamente (cfr. DGOTDU, cit., p. 204, conclusão 3).

¹³ Fernando Alves Correia, *Estudos de Direito do Urbanismo*, Coimbra, Almedina, 1997, p. 47, nota 9.

¹⁴ Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Coimbra, Almedina, 2001, Vol. I, pp. 503 e ss.

¹⁵ Dos mecanismos de perequação e de execução dos planos poderão resultar, por exemplo, necessidades de reestruturação ou reparcelamento da propriedade, obrigando a expropriações necessárias à execução de planos (artigo 128.º do RJIGT), que pode também ser exigida pelos proprietários, para regularização de estremas (artigo 130.º do mesmo diploma). Note-se que o reparcelamento é um instrumento que pode ser usado na compensação, mas que se revela complexo e de alcance limitado, para além de obrigar a operações de registo predial sempre onerosas, donde se conclui que só em parte o desenho urbano se consegue libertar do cadastro pré-existente (cfr. o exemplo didáctico de Francisco Pires de Morais, *Os Instrumentos de Execução dos Planos Municipais de Ordenamento do Território — A Perequação — Aplicação prática*, DRAOTN, 2000).

¹⁶ Note-se, contudo, que Fernando Alves Correia, na sua obra *A Jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre Expropriações por Utilidade Pública e o Código das Expropriações de 1999*, Coimbra, 2000, pp. 159-160, considera que só deveriam poder beneficiar do expurgo da mais-valia as entidades beneficiárias da expropriação quando em simultâneo tivessem sido essas mesmas entidades a realizar ou a custear as obras ou os melhoramentos que produziram essa mais-valia. O mesmo autor vem considerando, por outro lado, que é ilegítimo que a indemnização permita ao proprietário receber a parte do valor que a colectividade produziu. Por fim, considera que a norma em causa viola o princípio constitucional da igualdade, na relação externa da expropriação, uma vez que induz diferenciação entre os proprietários expropriados e os proprietários de prédios envolventes.

¹⁷ Cfr. Fernando Alves Correia, *A Jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre Expropriações por Utilidade Pública e o Código das Expropriações de 1999*, cit., pp. 170-176.

¹⁸ Com efeito, os dois projectos de diploma que tivemos oportunidade de analisar sobre estas matérias assim o demonstram, uma vez que apenas preconizam, em especial, a criação de novas categorias de espaços em solos rurais.

¹⁹ O que implicará, mesmo que a parcela esteja abrangida por servidão ou restrição, ter em conta o destino que a entidade expropriante pretende dar à mesma. Note-se que uma escola pública ou um colégio privado podem ambos beneficiar do estatuto de “interesse público” para efeitos da Reserva Agrícola ou da Reserva Ecológica Nacional, pelo que, se um terreno serve para implantação de um estabelecimento escolar, deve como tal ser avaliado, independentemente da natureza do “dono da obra”.

²⁰ Parece-nos esta a única interpretação possível resultante da conjugação do art. 62.º da Constituição com o n.º 1 do artigo 26.º do CE (1999).

²¹ Cfr. Fernando Alves Correia, *A Jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre Expropriações por Utilidade Pública e o Código das Expropriações de 1999*, cit., pp. 125 e ss.

²² Sobre a propriedade predial incide uma multiplicidade de impostos. No caso português, à semelhança do que acontece noutros países, assume-se que estes impostos têm um carácter eminentemente local, revertendo para os municípios, visto que têm como justificação o princípio do benefício: os proprietários dos prédios têm acesso a vantagens da colectividade, sendo então adequado que tais impostos revertam para as autarquias, a quem compete grande parte do ónus de proporcionar as referidas vantagens. Cfr. António Magalhães Cardoso, “O Modelo Dinamarquês de Informação Cadastral e Avaliação Predial. Aplicabilidade a Portugal”, em *Desenvolvimento Regional*, n.º 24/25, 1998, CCRC, Coimbra, e *O Valor do Solo Urbano*, versão provisória, Coimbra, 2000.

²³ Parece-nos aliás de toda a lógica que tal parcela possa variar de 0% até 15%, desde que o valor adoptado seja devidamente fundamentado, como temos procurado fazer nas nossas intervenções neste domínio.

²⁴ Cfr. J. M. Carneiro Amaral, “Avaliação Urbana. Algumas Notas”, em *Guia do Cidadão e da Empresa no Imobiliário*, I Volume, CIVIS, 1992, Lisboa.

²⁵ É sabido que o terreno chega a representar cerca de 50% de uma operação imobiliária nalgumas mega-metrópoles (cujo modelo de planeamento e gestão urbanística se baseia num “urbanismo negociado”), mas não devem ser os poderes públicos a incentivar que essa sobrevalorização dos terrenos perdure. Compete à Administração a procura de mecanismos que façam diminuir a renda fundiária urbana.

²⁶ Através de um cálculo comparativo sumário, o novo Código permite obter, caso os peritos não assumam outros critérios valorativos, uma quarta parte do valor que se obtinha na vigência do anterior (cfr. Joaquim Dinis Vieira/António José Cardoso, “Critérios Técnicos para a Justa Indemnização em Expropriações de Solos Aptos para a Construção”, em *Boletim da Associação Portuguesa dos Avaliadores de Engenharia (APAE)*, n.º 26/27, Abril/Setembro de 2001), artigo que citamos profusamente.

²⁷ Veja-se, para aprofundamento da matéria, APAE — Associação Portuguesa de Avaliadores de Engenharia, *A Avaliação no Imobiliário*, 1996, Lisboa, em especial Rogério Santos, Luís Carvalho, Pereira da Silva, “Localização e Qualidade Ambiental”.

²⁸ No caso dos terrenos para construção, a avaliação pode ser realizada pelo método da “conta inversa”. Ao produto da venda previsional dos lotes criados ou das edificações sobre eles construídas, subtraem-se as seguintes parcelas: vias e redes diversas (infra-estruturas), honorários de projectos, despesas de construção, despesas de gestão e de promoção, impostos e taxas, remunerações de intermediários, publicidade, juros e amortizações de empréstimos contraídos e lucro do promotor. O resultado obtido é o valor máximo do terreno. Deve atender-se, neste método, à variação dos preços e valores em jogo ao longo do tempo, pelo que os montantes deverão ser reportados ao ano da venda previsional.

²⁹ Note-se a infeliz redacção da norma em causa (n.º 10 do art. 26.º), que já levou à interpretação — quanto a nós inadmissível, embora de efeito tecnicamente desejável (cfr. infra 3.3.2.) — de que o factor correctivo poderá acrescer aos valores até aqui determinados.

³⁰ Arlo Woolery, *Property Tax Principles and Practice*, LRTI/LILP, Cambridge, 1989.

³¹ Manuel Leitão, *Programação de Habitação e Política de Solos no Concelho de Fornos de Algodres*, ISEC, Coimbra, 1994.

³² Bastará atentar que o CIMI preconiza, na avaliação do valor patrimonial tributário de terrenos para construção, que este se determine pelo somatório do valor da área de implantação do edifício a construir (variando entre 15% e 45% do valor das edificações autorizadas ou previstas, em função das acessibilidades, da proximidade a equipamentos, dos serviços de transportes públicos e da localização em zonas de elevado valor de mercado imobiliário) e do valor do terreno adjacente à implantação.

³³ A impossibilidade de corrigir completamente as desigualdades provocadas pelos planos resulta de uma multiplicidade de circunstâncias, de que são exemplos: a não abrangência de terrenos fora de planos de pormenor ou unidades de execução (designadamente, a perequação não resolve as desigualdades decorrentes da dicotomia rural/urbano, mesmo quando essa classificação não decorre de situações diferentes à partida — a chamada vinculação situacional); a dificuldade resultante das imperfeições dos mercados fundiário e imobiliário e das dinâmicas diferenciais dos processos de transformação do uso do solo (obrigando à perequação temporamente diferida e/ou entre diferentes unidades de execução); a dificuldade de sopesar de forma adequada as externalidades positivas e negativas resultantes do desenvolvimento urbano.

³⁴ Veja-se, por todos, a intervenção de Luís Serpa, em DGOTDU, *O Sistema de Execução de Planos e a Perequação*, cit., pp. 117-132, sobre as experiências de Oeiras.

³⁵ Bastará consultar algumas páginas imobiliárias dos meios de comunicação social ou da Internet para verificar que em algumas zonas nobres do país os valores unitários de espaços comerciais são 4 e 5 vezes superiores aos valores unitários de espaços habitacionais.

³⁶ Cfr. Luís Serpa, em DGOTDU, *O Sistema de Execução de Planos e a Perequação*, cit., p. 117.

³⁷ Cfr. Fernando Alves Correia, *A Jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre Expropriações por Utilidade Pública e o Código das Expropriações de 1999*, cit., pp. 187-188.