

ACÓRDÃO N.º 10/2013 - 23.abr. - 1ª S/SS

(Processo n.º 1533/2012)

DESCRITORES: Minuta / Escritura Pública / Contrato de Compra e Venda / Reserva Agrícola Nacional / Critério de Avaliação / Indemnização / Processo de Expropriação / Alteração do Resultado Financeiro Por Ilegalidade / Recusa de Visto

SUMÁRIO:

1. As parcelas de terreno objecto da minuta de escritura de compra e venda estão incluídas em zona classificada de Reserva Agrícola Nacional, não podendo ser classificadas como «solo apto para construção» e, consequentemente, avaliadas com base nos pressupostos abrangidos pelo disposto nos arts.º 25.º, n.º 2 e 26.º, n.º 12, do Código das Expropriações, aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro.
2. O valor das referidas parcelas, para efeitos de justa indemnização, independentemente de ter ou não havido processo de expropriação, tem que ser determinado em função da classificação dos solos como aptos para outros fins, nos termos dos arts. 25.º, n.º 1, al. b) e 37.º do Código das Expropriações.
3. A avaliação dos imóveis ao atribuir um valor às parcelas de terreno determinado em critérios que colidem com a lei e cujo resultado financeiro comporta uma alteração significativa, para valores superiores, em relação ao que era expectável, constitui fundamento de recusa de visto nos termos da al. c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

Conselheiro Relator: Mouraz Lopes



Transitou em julgado em 14/05/13

Acórdão N.º 10/2013, de 23 de abril– 1.ª Secção/SS

Processo n.º 1533/12, 1ª Secção.

Acordam os Juízes, em Subsecção:

I. RELATÓRIO

O Município de Guimarães remeteu a este Tribunal, em 31 de outubro de 2012, para efeitos de fiscalização prévia, a minuta de escritura de compra e venda de imóveis a celebrar com Domingos Machado Mendes e a mulher Maria Augusta de Castro Martins (vendedores) com vista a aquisição de 4 parcelas de terreno, identificadas na escritura como parcelas A, B, D e E, situadas em Candoso Santiago, concelho de Guimarães, pelo valor de €2.968.299,68.

Para instruir o seu pedido, a Câmara Municipal de Guimarães, adiante CMG, juntou a documentação respeitante a esta aquisição em formato papel e em suporte digital, a qual se dá aqui por reproduzida.

O Município foi questionado por este Tribunal, por duas vezes, em sessão diária de vista para esclarecer várias questões e especificamente sobre os valores que envolvem a aquisição dos imóveis, a última das quais em 13 de Fevereiro, às quais foi sempre respondendo.



Face aos esclarecimentos prestados e à documentação existente cumpre decidir.

II. OS FACTOS

Considera-se assente, com relevância para a decisão, tendo em conta os documentos juntos ao processo, a factualidade seguinte:

1. A CMG pretende celebrar uma Escritura de compra e venda de imóveis com Domingos Machado Mendes e a mulher Maria Augusta de Castro Martins (vendedores) para a aquisição de 4 parcelas de terreno, identificadas na minuta com as letras A, B, D e E, situadas em Candoso Santiago, concelho de Guimarães, pelo valor de €2.968.299,68, conforme decorre do documento apresentado a este Tribunal para visto prévio em 31 de outubro de 2012, para efeitos de fiscalização prévia.
2. Este contrato de compra e venda visa regularizar a situação dos terrenos onde se encontra construída a Cidade Desportiva de Guimarães.
3. As referidas parcelas de terreno encontram-se descritas (fls 34 a 41):
 - a) Parcela A: na Conservatória do Registo Predial de Guimarães sob o nº. 37467, livro nº. 104, como prédio rústico, com uma área total de 7600 m², tendo sido através da AP. 49 de 27/06/2001, averbada a compra da mesma a favor de Domingos Machado Mendes, casado com Maria Augusta de Castro Martins no regime de Comunhão de adquiridos. Da certidão de teor emitida pelo Serviços de Finanças de Guimarães via internet em 29/03/2012 consta que o prédio rústico corresponde ao artigo matricial nº. 47, dispendo de uma área total de 0,007600 (ha), com o valor patrimonial atual de €1.531,61;
 - b) Parcela B: na Conservatória do Registo Predial de Guimarães sob o nº. 37468, livro nº. 104, como prédio rústico, com uma área total de 9500 m², tendo sido



através da AP. 49 de 27/06/2001, averbada a compra da mesma a favor de Domingos Machado Mendes, casado com Maria Augusta de Castro Martins no regime de Comunhão de adquiridos. Da certidão de teor emitida pelo Serviços de Finanças de Guimarães via internet em 29/03/2012 consta que o prédio rústico corresponde ao artigo matricial nº. 76, dispendo de uma área total de 0,009500 (ha), com o valor patrimonial atual de €3.115,69;

c) Parcela D: na Conservatória do Registo Predial de Guimarães resultante da anexação dos nºs 54.950, 54.951, 54.952 (parte), 54.955 e 54.956, como prédio rústico, com uma área total de 55170 m², tendo sido através da AP. 50 de 01/10/1999, averbada a compra da mesma a favor de Domingos Machado Mendes, casado com Maria Augusta de Castro Martins no regime de Comunhão de adquiridos. Da certidão de teor emitida pelo Serviços de Finanças de Guimarães via internet em 29/03/2012 consta que o prédio rústico corresponde ao artigo matricial nº. 38, dispendo de uma área total de 5,517000 (ha), com o valor patrimonial atual de €9.657,92;

d) Parcela E: na Conservatória do Registo Predial de Guimarães como prédio rústico com uma área total de 9245 m², tendo sido através da AP. 21 de 07/01/2004, averbada a compra da mesma a favor de Domingos Machado Mendes, casado com Maria Augusta de Castro Martins no regime de Comunhão de adquiridos. Da certidão de teor emitida pelo Serviços de Finanças de Guimarães via internet em 29/03/2012 consta que o prédio rústico corresponde ao artigo matricial nº. 138, dispendo de uma área total de 0,924500 (ha), com o valor patrimonial atual de €1.615,60;

4. Pela Informação nº. 525/2012 da Divisão de Património Municipal de 14/09/2012, foi proposta a *“Aquisição amigável de 4 parcelas de terreno, necessárias à construção da denominada “Cidade Desportiva” Situadas no Lugar da Veiga, Mondas e Alminha, Freguesia de Candoso S.Tiago – Proc. nº. 40/10-E/99”* segundo a qual o valor de aquisição das parcelas de terreno, é o seguinte: (fls. 3 a 6)



Tribunal de Contas

Parcela	Área	C. R. Predial	Finanças	Confrontações	Valor Indemnizatório
A	7.600m ²	00040/Candoso S. Tiago	47R	Norte - Caminho Sul - Rua dos Vencedores Nascente e Poente - Elvira Ferreira Guimarães Oliveira	€340.480,98
B	9.500m ²	00038/Candoso S. Tiago	76R	Norte e Nascente - Elvira Ferreira Guimarães Oliveira Sul - Elvira F. G. Oliveira e caminho Poente - Maria do Céu Leite da Cunha	€266.000,76
D	43.4742m ²	00544/Candoso S.Tiago (PARTE)	38R (Parte)	Norte - Caminho público Sul- Porfirio da Silva a Silva Silva Mendes e Joaquim Pereira Nascente - Panpierrota Gestão de Investimentos S. A. Poente - António Castro Pereira	€1.947.640,77
E	9.245m ²	00696/Candoso S. Tiago	138R	Norte - Caminho Público Sul e Poente - terras do Casal das Mondas Nascente - Rego	€414.177,18

5. Na referida Informação diz-se ainda que *“o valor dos encargos previstos com a expropriação destes terrenos é de €2.968.299,69(...) em conformidade com a avaliação efetuada em 25 de maio de 2011(...)”*.
6. No *“Relatório de Vistoria e Avaliação Prévia”* elaborados para a *“Avaliação de terreno da “Cidade Desportiva”, nos termos previstos no artigo 11º do Código das Expropriações”* efetuados por *“perito da lista oficial do Ministério da Justiça”* - datados de 28/02/2009 para a Parcela A, consta o seguinte (fls. 20):

“Critério de Avaliação

Na avaliação, teve-se em consideração as características da parcela e da sua envolvente nomeadamente a sua forma, dimensões, localização e potencialidades, num aproveitamento economicamente normal, com particular atenção às normas estabelecidas no Código de Expropriações.



Tendo-se ainda em atenção o P.D.M. de Guimarães que classifica a zona onde se encontra a parcela como "RAN", somos de opinião que a parcela deverá ser considerada apta para construção, nos termos da alínea do n.º 12 do art.º 26º do C.E. e calculado através do art.º 26º do mesmo diploma.

7. No "Relatório de Vistoria e Avaliação Prévia" elaborados para a "Avaliação de terreno da "Cidade Desportiva", nos termos previstos no artigo 11º do Código das Expropriações" efetuados por "perito da lista oficial do Ministério da Justiça" - datados de 28/02/2009 para as Parcelas B, D e E, um Aditamento de 25/05/2011 ao relatório de avaliação que reduz "...a área da parcela em 11.696 m²", passando o referido prédio a ter uma "... área total de 43.474m²"- consta o seguinte (fls. 20 a 33):

"Critério de Avaliação

Na avaliação, teve-se em consideração as características da parcela e da sua envolvente nomeadamente a sua forma, dimensões, localização e potencialidades, num aproveitamento economicamente normal, com particular atenção às normas estabelecidas no Código de Expropriações.

Tendo-se ainda em atenção o P.D.M. de Guimarães que classifica a zona onde se encontra a parcela como "RAN", da qual foi desafectada, somos de opinião que a parcela deverá ser considerada apta para construção, nos termos da alínea do n.º 12 do art.º 26º do C.E. e calculado através do art.º 26º do mesmo diploma.

8. Naqueles relatórios, referentes a todas as parcelas, quanto ao cálculo do valor do terreno, diz-se o seguinte:

Calculo do valor do terreno

O P.D.M. de Guimarães não estabelece índices de construção. No entanto face às condicionantes nele estabelecidas e à consideração das construções



Tribunal de Contas

existentes nas proximidades da parcela e sua envolvente, entende-se atribuir como adequado um índice de construção de 0,6 m².

Para a determinação do custo da construção adoptou-se como base o valor definido pela Portaria n.º 1240/08 de 30 de Outubro, considerando 90% daquele valor para a área bruta.

A- Valor do terreno:

Parâmetros a utilizar:

Custo da construção - 648,15 €/m² (área bruta) = 0,90 x 648,15 €/m² (área útil)

Índice de construção - 0,6m²/ m²

Nos termos legais não é de considerar a beneficiação recente, com menos 5 anos, levada a efeito pela C.M.Guimarães.

9. Nos relatórios referentes às parcelas A, D e E), quanto aos coeficientes de valorização do terreno diz-se o seguinte:

Os coeficientes de valorização do terreno a considerar, face à sua localização, qualidade ambiental e infra — estruturas existentes junto da parcela são os seguintes:

• -n.º6 do art.º 26º do Código de Expropriações -----	10%
• -alínea a) do n.º 7 do art.º 26º do C.E. -----	1,5%
• -alínea c) do mesmo -----	1%
• -alínea d) do mesmo -----	1,5%
• -alínea e) do mesmo -----	1 %
• -alínea i) do mesmo -----	1%
TOTAL:	16%”

10. No relatório referente à parcela B, quanto quanto aos coeficientes de valorização do terreno apenas se refere o seguinte:

Os coeficientes de valorização do terreno a considerar, face à sua localização, qualidade



Tribunal de Contas

ambiental e infra — estruturas existentes junto da parcela são as seguintes:

- -n.º6 do art.º 26º do Código de Expropriações----- 10%

11. Dos Relatórios de Avaliação de todos os terrenos resulta a seguinte síntese relativamente ao valor m2 apurado relativamente às parcelas ora em apreço:

Parcela	Área	C. R. Predial	Finanças	Valor da avaliação e do contrato	Valor m2
A	7.600m2	40/Candoso Santiago	47R	€340.480,98	€44,80
B	9.500m2	38/Candoso Santiago	76R	€266.000,76	€28,00
D	43.474m2	544/Candoso Santiago (PARTE)	38R Parte	€1.947.640,77	€44,80
E	9.245m2	696/Candoso Santiago	138 R	€414.177,18	€44,80
TOTAL				€2.968.299,69	

12. Sobre a avaliação dos terrenos a Câmara Municipal foi questionada a coberto do ofício nº. 4678/2012, de 23/11/2012, deste Tribunal, da seguinte forma: *“Informe se são propriedade do Município os terrenos que confinam com as parcelas em apreço, indicando em caso afirmativo, de que forma os Município os adquiriu, enviando cópia dos documentos respetivo.”*

13. Em resposta a esta questão remetem mapa denominado por “Prédios adquiridos para a cidade desportiva”(fls. 76) do qual se apura sinteticamente o seguinte:

Parcela	Área	Valor da aquisição	Valor m2	Tipo de aquisição	Data
1	713.100m2	€174.080,47	€0,24	Amigável	31/03/2000
2	22.000m2	€351.652,52	€15,98	Amigável	08/04/2002
3	7.800m2 7.330m2	€89.872,88 €84.458,48	€11,52	Amigável	22/12/2003
4	3.800m2	€ 84.655,00	€22,27	Expropriação litigiosa	20/06/2003
5	11.400m2	€ 125.400,00	€11,00	Expropriação litigiosa	15/07/2005



Tribunal de Contas

6	9.000m ²	€ 1 4 9 . 3 5 3 , 4 3	€16,59	Expropriação litigiosa	14/12/2005
7	4.436m ²	€49.151,54	€11,08	Amigável	21/02/2002

14. A Câmara Municipal de Guimarães em reunião ordinária de 20/09/2012 deliberou por maioria aprovar mencionada proposta de *“Aquisição amigável de 4 parcelas de terreno, necessárias à construção da denominada “Cidade Desportiva” – Candoso S.Tiago”* e submeter à aprovação da Assembleia Municipal (fls. 6 a 12).

15. A Assembleia Municipal de Guimarães, na sua reunião realizada em 12/10/2012, cuja certidão se encontra junto aos autos, deliberou aprovar, por maioria, a aquisição das referidas 4 parcelas, pelo valor €2.978.299,69, a pagar em 18 prestações mensais, sendo as primeiras de €164.905,54 e a última prestação de €164.905,51 (fls. 18 e 106).

Para além dos factos referidos nos números anteriores, são dados como assentes e relevantes para a decisão os seguintes factos antecedentes (factualidade constante do Proc nº. 951/2007):

16. Em 05/06/2001 é outorgado entre a Câmara Municipal de Guimarães e Domingos Machado Mendes e a mulher Maria Augusta de Castro Martins, um Acordo de permuta, em que as partes se comprometem a permutar: a Câmara Municipal cinco terrenos identificados naquele acordo como Lotes M10, M11, HC6, HC9, HC10, pelo valor de 209.676\$00 (€1.045.859,48) e os proprietários Domingos Machado Mendes e a mulher Maria Augusta de Castro Martins as parcelas ali identificadas como : Parcela A,B, C, D e E (correspondem às Parcelas A, B, D e E da minuta ora em apreço) pelo valor de 221.429.000\$00 (€1.104.483,00). Este acordo permitia, ainda a ocupação imediata dos terrenos e a construção de obras permitindo assim a conclusão da Cidade Desportiva nos prazos previstos.



17. Como se refere no ofício nº. 1018/SEG-JX de 20/12/2012 subscrito pelo Presidente da Câmara Municipal de Guimarães, em resposta à devolução para diligências instrutórias deste Tribunal de 23/11/2012:

“Nesse acordo de intenção de permuta, as partes acordaram submeter aos órgãos próprios a decisão de permutar tais terrenos (prédios da freguesia de Candoso S. Tiago, com a área total de 84.510m²), por bens futuros, concretamente 5 lotes de terreno a construir na denominada Quinta do Outeiro, da freguesia de Mesão Frio, propriedade do Município, com a área total de 6.128 m².

Na sequência das avaliações efetuadas previamente ao citado acordo, nos anos de 1999 e 2000, a estes lotes de terreno foi atribuído um valor total de 209.676.000\$00 (€1.045.859,48), a que acresceria o valor das infraestruturas, enquanto os terrenos de Candoso S. Tiago foram avaliados em 221.429.000\$00 (€1.104.483,20).

Os lotes de terreno a permutar faziam parte de uma operação de loteamento que o Município pretendia promover, dando assim cumprimento ao estudo prévio do plano urbanístico da Zona da Costa - Mesão Frio.

A Cidade Desportiva foi então construída, tendo sido inaugurada em 2001, mantendo-se, contudo, pendente o processo de aquisição dos terrenos de Domingos Machado Mendes onde se encontram edificados os referidos equipamentos e infraestruturas.

Em Junho de 2007 foi concluído o processo de loteamento da Quinta do Outeiro, que veio a ser titulado pelo alvará no 19/07, o que permitiu conhecer, com rigor, as áreas dos lotes a permutar.

Tendo em vista atualizar todo o processo, obteve-se ao tempo avaliação de duas entidades independentes - um perito da lista oficial e o 2^o Serviço de Finanças de Guimarães - constantes dos Quadros 1 e 2:



Tribunal de Contas

Avaliação efetuada por perito da lista oficial		
Critérios	Lotes da Quinta do Outeiro	Terrenos de Candoso Santiago
Nos termos do Cód. Expropriações	2.996.883,09	3.313.966,69
Nos termos do CIMI	2.243.737,40	4.737.222,00

Avaliação efetuada pelo 2º Serviço de Finanças de Guimarães (nos termos do CIMI)	
Lotes da Quinta do Outeiro	Terrenos de Candoso Santiago
2.066.850,00	5.882.410,00

Entretanto foi ainda acordado o valor a acrescer pelas infraestruturas, que se cifrou em 300.000,00€.

Assim, a Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal (28/06/2007), aprovou, em 16/07/2007, a minuta do contrato de permuta, que veio a obter visto tácito do Tribunal de Contas em novembro de 2007 (Proc.º no 951/2007).

18. A minuta de Escritura de permuta aprovada pela Assembleia Municipal em 28/06/2007, relativa aos imóveis constantes do Acordo de 2001 (quatro dos quais são os mesmos da minuta ora em apreço) aos lotes de terreno propriedade da CMG foi atribuído um valor total de €1.045.859,48, a que acresceria o valor das infraestruturas (€300.000,00), enquanto os terrenos de Candoso S. Tiago foram avaliados em €1.104.483,20.

19. Posteriormente, como refere a Câmara Municipal na resposta a coberto do ofício nº. 1018/SEG-JX de 20/12/2012, a escritura de permuta nunca se efetivou uma vez “ ...o proprietário dos terrenos renunciou à permuta acordada, pelo que, como consequência desta desistência, e tal como consta da aludida deliberação de Câmara de 26/06/2008, foi aprovada proposta para se proceder à instrução do processo tendente à aquisição dos terrenos pela via expropriativa, requerendo-se ao membro do Governo competente a Declaração de Utilidade Pública.”



20. Acrescentam que: “ *As novas avaliações, entretanto solicitadas a perito oficial, determinaram o valor total de 2.968.299,69€ para as parcelas de terreno a adquirir a Domingos Mendes.*”

21. Por fim referem que: “*No âmbito deste novo processo, em fase de negociação amigável, as partes chegaram a acordo com base no valor indicado pelo perito (2.968 299,69€), tendo, igualmente, sido aceite pelo proprietário o pagamento em 18 prestações mensais, sem juros, conforme tudo consta da deliberação de Câmara de 20/09/2012, ratificada pela Assembleia Municipal em sessão de 12/10/2012*”.

*

III. O DIREITO

A questão em apreciação, face à matéria de facto em causa e às competências deste Tribunal, consubstancia-se na legalidade do processo de avaliação efectuado às parcelas de terreno e ao valor que daí resultou em termos de resultado financeiro, que constam na minuta da escritura.

*

O acto agora sujeito a fiscalização prévia – minuta de uma escritura de compra de quatro parcelas de terreno rústico – decorre do processo iniciado pelo Município de Guimarães relativo à regularização dos terrenos onde foi construída a denominada «Cidade Desportiva», inaugurada em 2001, conforme é referido pelo Município.

Trata-se de terrenos que integram o referido empreendimento e estão na posse do Município, com base em acordos firmados com os diversos proprietários das parcelas de terreno e que se entendeu serem necessárias para o referido complexo.

Naqueles terrenos, constituindo o referido complexo, já se encontram edificados os seguintes equipamentos e infraestruturas: pista de atletismo, zonas de



estacionamento, arruamentos de circulação de automóveis, zonas verdes de lazer e campos de futebol relvados com carácter permeável.

Como se constata dos factos supra referidos, o conjunto de parcelas de terreno onde foi inserida a referida «cidade desportiva» tem vindo a ser objecto de aquisições pelo Município ao longo dos últimos anos, tanto pela via contratual como pela via da expropriação, tendo sido diferenciados os valores de aquisição por metro quadrado dos mesmos terrenos.

As referidas aquisições decorreram entre 31.3.2001 e 14.12.2005 e, segundo a informação da autarquia, já envolveram sete parcelas com a área total de 778.866m².

Conforme decorre do mapa referido no ponto 9 dos factos, os valores por metro quadrado que têm pautado as aquisições têm variado entre os € 0,24/m² e os €11,08/m².

No caso das quatro parcelas agora em análise importa sublinhar que o processo de aquisição terá tido início em 2001 por via de uma permuta efectuada (cujas minutas foram objecto de comunicação a este Tribunal e tacitamente visadas) mas que não chegou a concretizar-se por desistência de um dos outorgantes, nomeadamente os proprietários dos terrenos. Nessa altura o valor em causa atribuído às parcelas de terreno foi fixado em 221 429 000\$00, ou seja € 1 104 483,00.

O que se propõe agora é uma aquisição dos mesmos terrenos sendo atribuído um valor aos mesmos de €2.968.299,68.

Esse valor foi fixado de acordo com avaliações efectuadas em 28 de Fevereiro de 2009 (parcelas A, B e E) e 25 de maio de 2011 (parcela D), conforme decorre dos documentos juntos (fls. 20 a 31).

Nas avaliações, segundo os relatórios [nesta parte iguais em todas as parcelas] *«teve-se em consideração as características da parcela e da sua envolvente nomeadamente a sua forma, dimensões, localização e potencialidades, num aproveitamento economicamente normal, com particular atenção às normas estabelecidas no Código de Expropriações».*



Na concretização do mesmo e no que respeita à parcela A refere-se que se leva em conta «o P.D.M. de Guimarães que classifica a zona onde se encontra a parcela como "RAN"».

Nos relatórios referentes às parcelas B, D e E, refere-se que se leva em conta «o P.D.M. de Guimarães que classifica a zona onde se encontra a parcela como "RAN", **da qual foi desafectada**» (sublinhado nosso).

Em todos os relatórios e não obstante a diferença entre eles em relação à afectação dos terrenos à zona RAN (no que diz respeito à parcela A claramente na integrada na zona RAN e parcelas B, D e E em que se refere que as parcelas foram de tal zona «desafectadas») refere-se «que a parcela deverá ser considerada apta para construção, nos termos da alínea do n.º 12 do art.º 26º do C.E. e calculado através do art.º 26º do mesmo diploma».

Esse critério, conforme se pode constatar, desenvolve-se numa argumentação sustentada no facto do P.D.M. de Guimarães não estabelecer índices de construção e, por isso, elege o critério «das construções existentes nas proximidades da parcela e sua envolvente, entende-se atribuir como adequado um índice de construção de 0,6 m²».

Na concretização desta argumentação, utilizando o critério legal referido no Código das Expropriações, nos relatórios de avaliação efectua-se um conjunto de operações para chegar ao valor do m² dos terrenos em causa, para cada uma das parcelas, entre os €28,00 (parcela B) e €44,80 (parcelas A, D e E).

Sendo estes os factos que em síntese importa atentar, vejamos o regime legal que no caso se aplica à situação.

Estando em causa a avaliação de um terreno privado para ser objecto de transacção para o Estado, afim de ser utilizado para fins públicos, o critério adequado e legal que tem que ser utilizado é o que decorre da forma constitucionalmente admitida da apropriação pelo Estado da propriedade privada, ou seja, a justa indemnização fundada na expropriação.



Tribunal de Contas

Importa, por isso, atentar no regime jurídico referente à fixação das indemnizações decorrentes da expropriação.

Como se sabe, diz-nos o artigo 62º da Constituição da República Portuguesa que a expropriação por utilidade pública só pode ser efectuada com base na lei mediante o pagamento de justa indemnização.

Para isso, o legislador infraconstitucional, no âmbito do actual Código das Expropriações (lei n.º 168/99, de 18 de setembro) concretamente no artigo artigo 23º, nº 1, estabelece o critério legal segundo o qual a justa indemnização não visa compensar o benefício alcançado pela entidade expropriante, mas ressarcir o prejuízo que para o expropriado advém da expropriação, correspondente ao valor real e corrente do bem de acordo com o seu destino efectivo ou possível numa utilização económica normal, à data da publicação da declaração da utilidade pública, tendo em consideração as circunstâncias e condições de facto existentes naquela data.

A determinação da indemnização em termos de ressarcimento do prejuízo a quem vê ser-lhe retirada a propriedade de uma propriedade não pode deixar de atender ao valor de mercado do terreno objecto da expropriação, na altura da declaração da utilidade pública da mesma, no quadro da equivalência de valores, excluídos os especulativos que haja, ou seja, em termos de valor da posição de proprietário, de usufrutuário ou de titular de outro direito real, conforme os casos.

É no critério da classificação dos solos que estão em causa (seja na expropriação, seja no valor da aquisição dos terrenos por via não compulsiva) que se encontra a essência da justa indemnização a atribuir. Por isso o Código das expropriações estabelece, de forma rigorosa a classificação dos solos e o modo como devem ser tratados em termos indemnizatórios.

Para efeitos do cálculo da indemnização por expropriação, o solo é legalmente classificado em apto para construção ou apto para outros fins (artigo 25º, nº 1, do Código das Expropriações).

O solo legalmente considerado apto para construção é aquele que dispõe de acesso rodoviário e de rede de abastecimento de água, de energia eléctrica e de saneamento, com características adequadas para servir as edificações nele existentes ou a construir, o que



apenas dispõe de parte das referidas infra-estruturas mas se integra em núcleo urbano existente, o que está destinado, de acordo com instrumento de gestão territorial, a adquirir as características mencionadas em primeiro lugar, e o que, não estando abrangido por aquelas características, tem, todavia, alvará de loteamento ou licença de construção em vigor no momento da declaração de utilidade pública, desde que o processo respectivo se tenha iniciado antes da data da notificação da resolução de a requerer (artigo 25º, nº 2, do Código das Expropriações).

Por exclusão, a lei estabelece considerar-se solo para outros fins o que não se encontre em qualquer das situações acima referidas (artigo 25º, nº 3, do Código das Expropriações).

Quanto ao valor de cálculo, a regra é a de que o valor do solo apto para a construção é calculado por referência à construção que nele seria possível efectuar se não tivesse sido sujeito a expropriação, num aproveitamento económico normal, de acordo com as leis e os regulamentos em vigor e o disposto nos números seguintes, sem prejuízo do que prescreve o nº 5 do artigo 23º (artigo 26º, nº 1, do Código das Expropriações).

Sendo necessário expropriar solos classificados como zona verde, de lazer ou para instalação de infra-estruturas e equipamentos públicos por plano municipal ou de ordenamento do território plenamente eficaz, cuja aquisição seja anterior à sua entrada em vigor, o valor de tais solos será calculado 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 metros do limite da parcela expropriada (artigo 26º, nº 12, do Código das Expropriações).

Abrange, pois, este último normativo a expropriação de **solos classificados em plano municipal ou de ordenamento do território eficaz como zona verde, de lazer ou para a instalação de infra-estruturas ou equipamento públicos** (sublinhado nosso).

Porque a questão se coloca no caso em apreço importa atentar, igualmente, no regime jurídico dos terrenos que se encontram na Reserva Agrícola Nacional (Decreto-Lei nº 73/2009 de 3 de março – revogou o decreto Lei n.º 196/99, alterado pelos Decretos-Leis nºs 274/92, de 12 de Dezembro, e 278/95, de 25 de Outubro).



Tribunal de Contas

A Reserva Agrícola Nacional comporta o conjunto das áreas que em termos agro-climáticos, geo-morfológicos e pedológicos apresentam maior aptidão para a actividade agrícola (artigo 2º, nº 1 do decreto-lei citado).

Conforme decorre do nº 2 do mesmo artigo, a RAN é uma restrição de utilidade pública, à qual se aplica um regime territorial especial, que estabelece um conjunto de condicionamentos à utilização não agrícola do solo, identificando o que é permitido, tendo em conta os objectivos do regime nos vários tipos de terras e solos. O que se pretende com este regime é a defesa e a protecção das áreas de maior aptidão agrícola e a garantia da sua afectação à agricultura, de forma a contribuir para o seu pleno desenvolvimento e para o correcto ordenamento do território.

As áreas da RAN devem ser afectas à actividade agrícola e são áreas *non aedificandi*, numa óptica de uso sustentado e de gestão eficaz do espaço rural (artigo 2º do Dec. Lei citado)

O princípio que importa sublinhar é de que os solos da reserva agrícola nacional devem ser exclusivamente afectos à agricultura, sendo interditas todas as acções que diminuam ou destruam as potencialidades para o exercício da actividade agrícola das terras e solos da RAN.

As excepções a este princípio estão referidas na lei e exigem intervenção administrativa prévia, fundamentada (cf. artigos 22º, 23º do decreto lei citado).

As referidas restrições inviabilizam a faculdade dos proprietários dos terrenos incluídos nas áreas de reserva agrícola nacional de os destinarem à construção de edifícios urbanos. A proibição de construção em terrenos integrados na RAN constitui assim, na expressão feliz referida no Acórdão do Tribunal Constitucional 329/99, publicado no DR, II Série de 20 de Julho de 1999, «*uma manifestação da hipoteca social que onera a propriedade privada do solo*» (na doutrina e no mesmos entido, cf. Salvador da Costa, *Código das Expropriações e Estatuto dos Peritos Avaliadores, anotados e comentados*, Almedina, 2010, p. 170).

Numa síntese do que tem sido a jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre esta matéria sobre as consequências jurídicas da integração de um terreno na RAN (ou, no mesmo sentido na REN), diz-se, no parecer do Ministério Público apresentado perante o STJ



Tribunal de Contas

na sustentação da posição da qual foi tirado o Acórdão de fixação de jurisprudência n.º 6/2011, o seguinte: « *a integração de um terreno na Reserva Agrícola Nacional ou na Reserva Ecológica Nacional determina, na prática, não só a impossibilidade de o proprietário nele vir a construir edifícios urbanos, mas também o fim de qualquer expectativa razoável de desfectação para que tal solo possa vir a ser destinado à construção imobiliária*» (cf. o referido parecer, publicado na *Revista do Ministério Público*, n.º 126, Abril/Junho de 2011 p. 236).

Enquadrado o regime normativo onde se insere a questão em apreciação, vejamos a situação dos autos.

As quatro parcelas de terreno objecto da minuta de escritura estão incluídas em zona classificada de Reserva Agrícola Nacional, não podendo ser consideradas inseridas em zona urbana ou susceptível de urbanização.

Não se entende, aliás, como é que na avaliação das parcelas B), D) e E) é dito no relatório que as mesmas foram «desafectadas» da RAN, quando isso não ocorreu, como aliás o próprio Município confirma na última informação prestada a este Tribunal.

Ainda que assim fosse, é preciso sublinhar que a desafectação de terrenos incluídos na Reserva Agrícola Nacional, seja por efeitos acordo de vontade, seja por efeito de expropriação, não lhes transmite potencialidade construtiva, porque a mesma não tem a virtualidade de lhe alterar a natureza jurídica.

Como se diz de forma lapidar no acórdão de fixação de jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça n.º 6/2011, de 7 de Abril de 2011, publicado no DR I Série de 17.5.2011, «*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 «solo 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 n.º 168/99, de 18 de Setembro, ainda que preencham os requisitos previstos naquele n.º 2.*»

Os terrenos em causa, que constituem as parcelas objecto da minuta em apreciação, não se integram nos parâmetros do nº 2 do artigo 25º do Código das Expropriações para



efeito de ser qualificada de solo apto para a construção e, por isso não podem, em poderiam ser avaliados com base nessa qualificação.

Na avaliação das parcelas em causa, partindo-se do princípio, errado, de que tais parcelas de terreno se encontravam em terreno apto para construção, lançou-se mão do disposto no artigo 26º n.º 12 do Código das Expropriações para se chegar a um critério avaliativo.

Diz-nos este artigo que *«sendo necessário expropriar solos classificados como zona verde, de lazer ou para instalação de infra-estruturas e equipamentos públicos por plano municipal de ordenamento do território plenamente eficaz, cuja aquisição seja anterior à sua entrada em vigor, o valor de tais solos será calculado 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 expropriada»*.

A situação a que se refere este normativo, usado pelo avaliador como critério de avaliação dos prédios rústicos em causa, apenas se aplica aos terrenos que tenham sido, **previamente**, classificados pelo plano director municipal ou de ordenamento do território como de zona verde ou de lazer ou se destinem a infra-estruturas ou equipamentos públicos.

Não é esta, no caso, a situação dos autos.

Os terrenos em causa estavam afectados à zona RAN, como se referiu, e, como tal, o processo de avaliação dos mesmos para efeitos de alienação não poderiam omitir essa afectação, nomeadamente nunca poderiam ser avaliados numa perspectiva de serem aptos para construção. Qualquer interpretação do artigo 25º n.º 12 do Código das Expropriações diversa é, actualmente, inconstitucional, como decorre da jurisprudência firmada pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 196/2011, Processo n.º 996 09, que julgou *«inconstitucional a norma do artigo 26.º, n.º 12, do Código das Expropriações, aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro, quando interpretada no sentido de um terreno com aptidão edificativa, integrado na RAN, ser indemnizável como solo apto para construção»*.

Os terrenos em causa não podem ser avaliados com base nos pressupostos abrangidos pelo disposto nos artigos 25º, nº 2 e 26º, nº 12, do Código das Expropriações.



Daí que o seu valor, para efeitos de justa indemnização (ou preço justo), independentemente de ter ou não havido processo de expropriação, tem que ser determinado em função da classificação dos solos como apto para outros fins, nos termos dos artigos 25.º, n.ºs 1, alínea b) e 27.º do Código das Expropriações.

Não foi isso que foi efectuado e, ao contrário e contra o disposto na lei, **fixou-se um valor sustentado em critérios que não lhe poderiam ser aplicados**, se estivesse em causa um processo de expropriação.

Crítérios que resultaram, aliás, num valor por metro quadrado muito superior aos dos restantes prédios objecto de aquisição (ou expropriação), conforme resulta do mapa referido em 9, onde estão referidos os valores por metro quadrado de parcelas de terreno no mesmo local e que se destinaram aos mesmos fins, algumas delas adquiridas através de expropriação e outras de forma «amigável».

O critério utilizado configura, inequivocamente um resultado financeiro muito diferente daquele que poderia e deveria ter sido conseguido se fosse utilizado outro critério (legal e justo) que certamente esteve na origem da aquisição das restantes parcelas que constituem os terrenos onde foi construída a cidade desportiva.

Crítério que, em 2001, foi certamente utilizado pelo Município e levou à realização de uma minuta de aquisição dos terrenos por um preço substancialmente diferente (e menor) que sustentaria um acordo que acabou por não ser concretizado.

Dispõe a alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto que constitui fundamento de recusa de visto a desconformidade dos atos ou contratos com a lei em vigor que configure ilegalidade que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro.

A situação que levou à avaliação dos imóveis, analisada nos autos, ao atribuir um valor às parcelas de terreno determinado em critérios que colidem com a lei e cujo resultado financeiro comporta uma alteração significativa, para valores superiores, em relação ao que era expetável, subsume-se a essa previsão.

Ocorre, em conformidade, fundamento para a recusa do Visto.



IV. DECISÃO

Pelos fundamentos expostos, e nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 44º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, acordam os Juízes da 1.ª Secção, em Subsecção:

- a) Em recusar o visto à minuta da escritura e compra e venda em apreço.
- b) São devidos emolumentos nos termos do disposto no artigo 5º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio.

Lisboa, 23 de abril de 2013

Os Juízes Conselheiros

(Mouraz Lopes-Relator)

(Helena Abreu Lopes)

(Alberto Brás)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto

(José Vicente)