

Parecer Urbanístico I

Assunto: tratamento dos terrenos das “Sete Fontes” em sede dos planos territoriais.

1 – A Câmara Municipal de Braga tem o direito de destinar os terrenos em causa para a utilização que muito bem entender, inclusive a de **Parque Público**, seguindo os procedimentos legais que, por princípio, não poderão violar o direito de propriedade que tem como alicerce o direito à expropriação com justa indemnização.

2 – No caso vertente, constata-se que ocorreram, há relativamente pouco tempo, expropriações de partes dos prédios em questão, por valores oficialmente determinados e publicados. Qualquer consideração urbanística, em sede de instrumentos de planeamento, deve ter em conta os parâmetros dos valores de indemnização já estabelecidos.

A partir do momento da afectação dos terrenos a “**parque público**”, estes deixaram de estar em situação normal de mercado e, ao protelar e não assumir a expropriação, o Município está a praticar uma “expropriação indirecta” o que é condenável à luz da ética e do Direito.

3 – Os valores de indemnização, já parametrizados, são indiferentes aos conteúdos dos planos de urbanização **PU** e de pormenor **PP** que o Município vier a elaborar e aprovar para o local, não sendo afectado pelas mais-valias ou menos-valias decorrentes das transformações previstas. Tal decorre do

disposto no artgº 24 do **Código das Expropriações**: “ a justa indemnização não visa compensar o benefício alcançado pela entidade expropriante”. O legislador podia ser mais explícito porque o benefício tem aqui um sentido restrito e contextualizado na declaração de interesse público ao qual não corresponde necessariamente um lucro monetário. O benefício da entidade expropriante pode ser causa de menos-valias o que o legislador também não detalha, mas a lógica dessa leitura está subentendida. Em todo o caso podemos considerar que a Lei estabelece que na determinação do valor de indemnização não é tido em conta o destino que o Município dá aos terrenos tampouco os valores futuros resultantes dos novos desenvolvimentos urbanísticos. Daí ser irrelevante o conteúdo dos Planos, a carga de construção e as utilizações regulamentadas para a determinação do valor de indemnização em sede de expropriação.

4 – No quadro legal e à luz da razão e da justiça, nunca é demais o cuidado a ter em não instrumentalizar os planos territoriais para desvalorizar, ou valorizar, os solos que o Município quer trazer à sua posse por expropriação. A delicadeza destas operações fundiárias apoiadas na figura da “utilidade pública” requer acrescida atenção à transparência e respeito pelos direitos dos diversos intervenientes sem menosprezar o facto de haver uma assimetria de poderes. O Estado e os Municípios, com os seus aparelhos administrativos são atreitos a abusos de poder em parte avisados no “Código do Procedimento Administrativo”. A questão é do foro técnico, legal e deontológico e prende-se

com a incontornável necessidade de **equacionar separadamente os valores inerentes ao processo expropriativo e os valores estimados no âmbito da construção de cenários nos estudos de viabilidade económica e financeira do empreendimento planeado em PP** que, por ser o único que pode ter efeitos registrais é indispensável para permitir o recurso à imposição e tomada de posse administrativa, consumando assim e corretamente, a expropriação que se torna praticamente irreversível a não ser que a finalidade que legitimou a declaração de utilidade pública não se cumpra dentro das prazos dando razão para haver direito de reversão com justa compensação por perdas danos e lucros cessantes. A reversão simples sem estas indemnizações não é justa e convida a prejudicar os proprietários com desprezo e esbulho dos seus legítimos direitos.

5 – Se o Município dispuser de um **PP** – plano de pormenor – pode propor aos proprietários uma gestão da urbanização com partilha perequacionada de custos e benefícios. Perante tal situação os proprietários irão comparar o **valor de indemnização** em sede de expropriação com o potencial **valor de negócio** avaliado com base no programa do **PP**. Ponderados os riscos, cada proprietário têm o direito tomar a opção que lhe for mais favorável sob o ponto de vista económico.

5 – Com base no programa e parametrizações do PP avalia-se a viabilidade económica e financeira do empreendimento e os possíveis valores de negócio e lucros esperados para os diversos

parceiros que decidam aderir à gestão perequacionada da operação urbanística. Nenhum destes valores deve ser invocado, ou de algum modo instrumentalizado para pressionar os proprietários a vender a quem quer que seja, inclusive à Câmara Municipal ou a aderir à perequação. Os proprietários devem ser absolutamente livres na análise e escolha entre a expropriação e a participação nos custos e benefícios da operação urbanística. Para esta escolha deve haver informação fidedigna, transparência e dialogo aberto com o Município.

6 – Observando a realidade no local constata-se que o espaço do vale destinado ao parque tem pouca folga para vir à posse do Município como “área de cedência” no contexto de uma operação urbanística. O solo da envolvente que sustentaria tal solução encontra-se já, em grande parte, urbanizado e construído tendo-se perdido a oportunidade de configurar um programa onde a participação na “perequação” seja atraente.

7 – A estimativa do benefício faz-se comparando o que se pode esperar em receitas, com o somatório dos encargos onde consta o valor do solo, o custo dos projetos, das licenças, das empreitadas de obra de infraestruturização, dos encargos financeiros, as despesas com a gestão e serviços de comercialização, o risco associado a um longo percurso burocrático e repleto de incertezas e imprevistos. Os resultados são incertos e é elevada a probabilidade de serem negativos. Acresce o facto de o processo ficar dependente de um conjunto de vontades e de comportamentos no seio de uma “sociedade”

onde os parceiros têm perfis e capacidades muito contrastadas que facilmente dão origem a conflitos.

8 – Só perante uma razoável margem de mais-valias simples, que somadas aos lucros esperados potenciem benefícios aliciantes, haverá confiança entre os proprietários para se aventurarem a formar uma empresa ou consorcio, para promover a urbanização. A participação do Município é sempre da maior conveniência para assegurar a celeridade dos processos e confortar outras entidades, nomeadamente financeiras, interessadas em investir no desenvolvimento dos empreendimentos considerados no plano. A opção pela perequação não pode ser imposta aos proprietários e cumpre ao Município sustentar a verdade dos números que apresenta e avaliar, de forma explícita, o grau de risco envolvido para si e para os proprietários. Sob o ponto de vista ético deve ser seguro que os resultados financeiros esperados do processo perequativo são, *ab initio*, mais vantajosos para os proprietários do que os já oficialmente conhecidos e praticados em sede de expropriação.

9 – Nenhum proprietário pode ser obrigado ou de algum modo forçado a ser empresário-promotor de urbanizações, de operações de loteamento que, em boa verdade, são uma competência exclusiva do Município e que este pode delegar num particular interessado mediante um contracto de urbanização, a concessão de um alvará, caucionado, geralmente por garantia bancária, mas a responsabilidade de qualquer urbanização é sempre do Município embora este facto

seja sistematicamente escamoteado, dando a entender que, em caso de incumprimento do promotor a responsabilidade é deste e a urbanização é “privada”. Este sublinhado vem a propósito para realçar as competências e responsabilidades das Câmaras Municipais no processo de desenho composição e produção do solo urbano que são enjeitadas com espantosa inocência em planos que primam por serem omissos em tudo o que tenha a ver com os valores e preços do mercado fundiário e com a economia do imobiliário em geral. Isto para dar enquadramento à figura das “operações de loteamento avulsas”, de iniciativa particular ou municipal, que encontra na “unidade de execução” uma curiosa escapatória para se poder perpetuar prescindindo do plano de pormenor PP. Acontece que sem o PP não há efeitos registrais e não se pode recorrer à imposição administrativa e, assim, só as “urbanizações” consensualizadas entre todas as partes podem avançar a coberto do PDM ou de um PU sem plano de pormenor.

10 – A doutrina seguida pela generalidade dos peritos avaliadores em sintonia com a jurisprudência em processos de expropriação de prédios envolvidos em processos de urbanização atende ao método comparativo onde se toma como referência os preços praticados em transações dos prédios na vizinhança que puderam alcançar o seu “highest and best value”. Até 1991 a arbitrariedade era flagrante ao conceder a um proprietário o direito de construir com mais-valias e lucros milionários e o terreno do vizinho era expropriado pelo seu valor de rendimento para implantar o jardim público, o cemitério, a escola, imperando uma insustentável desigualdade. Com o novo “Código das Expropriações” - Decreto-Lei 438/91 – o direito à justa indemnização foi em parte estabelecida, não obstante as

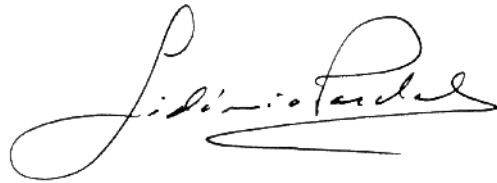
falhas e equívocos que ainda debilitam o diploma, revisto em 1999 e hoje em vigor. A Lei 48/98 que definiu as “bases da política de ordenamento do território e de urbanismo”, apostada em por fim ao arbítrio e à desigualdade sistémicos, criou a figura da “perequação compensatória” salvaguardando, no mesmo Artgº 18, que *“existe o dever de indemnizar sempre que os instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares determinem restrições significativas de efeitos equivalentes a expropriação ...que não possam ser compensados...”*. Se o programa do sistema perequativo proposto não for compensador, juízo que compete a cada proprietário fazer com inteira liberdade, então o Município tem o “dever de indemnizar” seguindo os preceitos do Código das Expropriações. Quaisquer ações de ocultação dos *“efeitos equivalentes a expropriação”* e de instrumentalização da resolução urbanística no sentido de problematizar e depreciar os valores dos prédios e forçar uma venda quando o contexto nada tem a ver com uma lógica de mercado que se caracteriza pela concorrência quase perfeita, liberdade de quem compra e de quem vende, sem estarem em necessidade urgente ou qualquer outra pressão. O valor de mercado só se avalia e exprime quando o comprador e o vendedor estão em situação de igualdade na relação comercial, sem que um tenha algum ascendente sobre o outro. Portanto é óbvio que a Câmara Municipal não pode, nem deve, colocar-se na posição de um comum comprador, fazendo uma oferta como se estivesse a operar em mercado livre, aberto e de concorrência perfeita. A aquisição e os valores de indemnização têm de obedecer aos procedimentos normais de uma expropriação.

Os proprietários apanhados nestas situações ficam fragilizados e expostos à quase arbitrariedade da vontade dos poderes que

Professor Doutor Sidónio Pardal

operam com o planeamento do território. As indeterminações arrastam-se *sine die* e a propriedade fica à mercê da entidade pública ou de quem tem capacidade financeira para tomar a posição do proprietário que está à espera de ser expropriado e, sem pressa, conduzir uma litigância dispendiosa mas com elevada probabilidade de ser compensadora.

Lisboa, 08-02-2020

A handwritten signature in black ink, reading 'Sidónio Pardal'. The signature is written in a cursive style with a large initial 'S' and a long horizontal flourish at the end.