



ACÓRDÃO Nº 12/8.JUL.2014 – 1ª S/PL

Recurso Ordinário nº11/2013

(Processo nº 243/2013)

I – RELATÓRIO

1. O Município de Fafe interpôs recurso ordinário, para o Plenário da 1ª Secção, do Acórdão n.º 17/2013, de 5 de junho, que recusou o visto à minuta de escritura de compra e venda de imóveis a celebrar com Maria Irene Teixeira, Eugénio Carlos Teixeira da Cunha e Maria Elisabeth Barbosa Vieira Andrade Cunha com vista à aquisição de 12 parcelas de terreno, pelo valor de € 850 000,00.

2. A recusa de visto fundamentou-se na seguinte consideração quanto ao valor dos imóveis a transmitir:

“[P]ara efeitos de 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, levando em conta o que se estabelece nos artigos 25.º, n.º 1, alínea b) e 27.º do Código das Expropriações”.

3. Dada a natureza jurídica de terrenos objeto do contrato a celebrar - terrenos integrados na Reserva Agrícola Nacional (RAN) – a decisão recorrida lembrou:

“[O]s terrenos integrados, seja em Reserva Agrícola Nacional (...), seja em Reserva Ecológica Nacional (...), 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 (...) e 2, do Código das Expropriações (...), ainda que preencham os requisitos previstos naquele n.º 2”.

4. E pese embora os terrenos tenham sido desafetos da RAN, ao abrigo do artigo 9º n.ºs 1 e 2 do Decreto-Lei nº 196/89, de 14 de junho – dado terem sido destinados a construções de interesse público, sem alternativa técnica economicamente aceitável para o seu traçado ou localização – o acórdão recorrido considerou que tal desafetação não lhes transmite potencialidade construtiva, porque a mesma não tem a virtualidade de lhes alterar a natureza jurídica.

5. Considerou a decisão recorrida que tendo sido desrespeitadas aquelas disposições legais, as ilegalidades se enquadravam no fundamento para recusa de visto consagrado na alínea c) do nº 3 do artigo 44º da LOPTC (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas: Lei nº 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis nºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de



dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro e 2/2012, de 6 de janeiro).

6. O Município de Fafe recorre da referida decisão em petição em que conclui:

- a) “[O] valor de mercado para a aquisição dos terrenos”, foi encontrado com a convicção de *“ter defendido os princípios que subjazem à atividade administrativa, nomeadamente salvaguardando os critérios de economia, da eficiência e da eficácia e não menos importante o da boa-fé negociada”*;
- b) “[Entende-se] não haver fundamento para ser invocada uma possibilidade de alteração do resultado financeiro, para valores superiores ao que era expectável”.

7. Na petição de recurso apresentam-se essencialmente os seguintes argumentos:

- a) “[A] avaliação teve em conta os valores correntes do mercado e os critérios das normas técnicas subjacentes nas avaliações desta natureza, nomeadamente e entre outras, a metodologia do Decreto-Lei n.º 287/2003, conjugada com o tradicional método comparativo e, ainda, o método de custos”;
- b) “De salientar que tal avaliação foi efetuada com referência à aptidão construtiva diferenciadas das três situações identificadas e descritas como A, B e C, e teve por base os pressupostos da referida aptidão construtiva de cada uma delas”;
- c) “Entende esse Douto Tribunal que esta Edilidade não encetou os procedimentos legalmente adequados (por não considerar na avaliação a classificação dos solos como RAN e Área Florestal), entendimento que, desde já, este Município se permite discordar”;
- d) “Com efeito (...) foi decidido suspender parcialmente o PDM”;
- e) “Tal suspensão teve por efeito, no que respeita à classificação do solo, declarar a respetiva compatibilidade, para efeitos de construção do equipamento escolar, nos termos do artigo 100.º do Decreto-Lei 380/99”;
- f) “Ora, foi com base nessa suspensão do PDM que a escola foi, efetivamente, construída e, também, por esse facto, que foi efetuada a construção do equipamento escolar”;
- g) “Daqui se retira que através de tal suspensão foram eliminados todos os obstáculos de incompatibilidade verificados, face à classificação primitiva do solo”;
- h) “Ora, será por demais evidente que, se o solo pode ser legalmente objeto de uma construção de um equipamento público escolar, terá o mesmo de ser considerado com aptidão construtiva para efeitos de apurar o valor justo e adequado”;
- i) “Concordando-se que, para determinação do “valor do mercado” do terreno, o critério a utilizar é o da respetiva classificação, esta Edilidade pugna pela legalidade e correspondente conformidade da avaliação efetuada que, conforme atrás se referiu, só poderia ser de solo com aptidão construtiva”;
- j) “Pelo que, não se concebe, desta forma, que esse Douto Tribunal determine como ilegal o critério utilizado na avaliação dos terrenos, no sentido de que, as parcelas em apreço deveriam ser consideradas, para efeitos de avaliação, com as suas origens primitivas, em claro desrespeito pelo processo de suspensão do PDM, que as transformou e, em consequência do mesmo, adquiriram aptidão construtiva”;
- k) “Por outro lado” – e invoca-se como apoio a jurisprudência constante do Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, datado de 18-06-2012, do Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça n.º 6/2011, publicado no DR, Iª série, n.º 95, de 17 de maio de 2011, o Acórdão n.º 469/2007, de 25 de setembro, do TC, e o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 8 de fevereiro de 2001, no processo n.º 153/049TBMTC1.S1 – “mantemos a convicção que, face à jurisprudência que



vigorava à data da negociação inicial dos terrenos, nem sequer se colocava o impedimento constante do Acórdão do [S.T.J.] de 6/2011, de 7 de Abril, por posterior, não lhe é aplicável e, conseqüentemente, o terreno, nos termos do Código das Expropriações era, indubitavelmente, terreno apto para construção”;

- l) “Efetivamente e conforme decorre do Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, datado de 18-06-2012, acima referenciado, o Acórdão do [S.T.J. nº] 6/2011, de 7 de Abril, não afasta a aplicabilidade do disposto no artigo 26º do CE a um terreno que esteja inserido em Reserva”;
- m) “Conforme certidão que se junta, a parcela de terreno (...) está excluída da Reserva Agrícola Nacional, na carta da R.A.N. final do Concelho de Fafe, aprovada por despacho do Sr. Diretor Regional da Agricultura e Pescas do Norte, datado de 11 de Abril de 2013, no âmbito do processo de revisão do P.D.M. de Fafe, para inclusão em solo urbano”;
- n) “Com o único objetivo de obter um resultado financeiro melhor e não estando o Município obrigado a recorrer ao processo expropriativo como único meio de aquisição de propriedade privada, enveredou pela negociação particular, tendo sempre presente o princípio da boa-fé negocial”;
- o) “Por último, não comungamos do entendimento de que o Município, para encontrar uma justa indemnização, tenha de recorrer ao regime jurídico constante do Código das Expropriações e, obrigatoriamente, avaliar os imóveis segundo os critérios previstos no mesmo código”;
- p) “Com efeito, para tal acontecer, pressupunha que, previamente, tivesse havido uma declaração de utilidade pública, o que não foi o caso”.

8. O requerimento de recurso vem instruído com certidão que atesta que a parcela de terreno assinalada na planta anexa à mesma, está excluída da Reserva Agrícola Nacional, na carta da RAN final do Concelho de Fafe, aprovada por despacho do Diretor Regional da Agricultura e Pescas do Norte, datado de 11 de abril de 2013, no âmbito do processo de revisão do PDM de Fafe, para inclusão em solo urbano.

9. O Ministério Público emitiu parecer no sentido da improcedência do recurso. Nele se diz nomeadamente:

“[A] argumentação do recorrente não pode proceder, sendo evidente o equívoco em que incorre ao admitir que a desvinculação legal da classificação primitiva do solo para efeitos de construção de um equipamento público escolar tenha a virtualidade de alterar a aptidão construtiva do solo. Como se refere no duto acórdão recorrido “não lhe transmite a potencialidade construtiva, porque a mesma não tem a virtualidade de lhe alterar a natureza jurídica” (...). A razão de ser da desafetação remete-nos não para uma alteração da aptidão construtiva, mas sim para uma desafetação consignada (ou se quisermos condicionada), naturalmente reversível se estivessemos em presença de um ato expropriativo. Conseqüentemente não se gerou na esfera jurídica dos proprietários do solo, qualquer direito de edificabilidade. O critério de avaliação do terreno não poderia, pois, ter partido de tal pressuposto de facto, pelo que conduziu a um resultado avaliativo incompatível com os parâmetros legais”.

10. Foram colhidos os vistos legais.



II – FUNDAMENTAÇÃO

a. Os factos

11. No recurso interposto não foi impugnada a matéria de facto referida na decisão recorrida. Dá-se pois por assente tal matéria.
12. Como já se referiu, com a petição de recurso foi junta uma certidão de que resulta o seguinte novo facto: a parcela onde se incluem terrenos integrados no objeto do contrato a celebrar foi excluída da RAN final do Concelho de Fafe, aprovada por despacho do Diretor Regional da Agricultura e Pescas do Norte, datado de 11 de Abril de 2013, no âmbito do processo de revisão do PDM de Fafe, para inclusão em solo urbano.

b. O direito

13. A primeira questão a dilucidar diz respeito à determinação do direito aplicável.
14. Como se viu, para a fixação do preço para a aquisição dos terrenos, a entidade pública contratante seguiu o disposto no Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, que procedeu à reforma da tributação do património, aprovando os novos Códigos do Imposto Municipal sobre Imóveis e do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis, e conjugando a sua disciplina “*com o tradicional método comparativo e, ainda, o método de custos*”.
15. Na decisão recorrida reconheceu-se a inexistência de “*um regime jurídico específico e impositivo relativo à avaliação de imóveis por parte da administração para efeitos de aquisição*”, sublinhou-se a necessidade de observância dos princípios gerais da atividade administrativa e considerou-se que não se pode omitir o disposto no Código das Expropriações (aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de setembro, alterado e republicado pela última vez pela Lei n.º 56/2008, de 4 de setembro). Apelou-se ainda ao regime da RAN aplicável ao caso (o Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de junho).
16. É incontestável que inexistente um regime jurídico específico aplicável expressamente à aquisição de imóveis pela Administração. Exceto quando tal aquisição é feita por via expropriativa.
17. Deve reconhecer-se que a ordem jurídica dá uma ampla margem de decisão ao decisor administrativo para que possa decidir qual, em cada situação concreta, o valor a atribuir na aquisição de um bem imóvel. O conjunto de variáveis a ter em conta na sua determinação, a sua complexidade e a sua variabilidade terão conduzido o legislador a não estabelecer soluções jurídicas específicas e a deixar aos decisores



públicos a procura das que melhor se adequem a cada caso. O sistema jurídico confere pois à Administração poderes discricionários no estabelecimento dos valores que considera adequados para aquisição de um bem imóvel.

18. Mas esta margem de decisão está balizada por critérios de competência e outros fixados pela lei para o exercício dos poderes discricionários, pelo respeito pelas finalidades das normas e pelos princípios gerais a que se subordina a atividade administrativa.
19. E, como é mais que reafirmado na doutrina e na jurisprudência, os poderes discricionários não são poderes arbitrários: até porque, no exercício do que nesta matéria está em causa, devem ser observados os referidos critérios, finalidade e princípios que constituem, aliás, a sua dimensão vinculada.
20. Ora, como se referiu na decisão recorrida, a aquisição de um bem imóvel, inexistindo regime jurídico diretamente aplicável, deve nortear-se pela observância dos princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da igualdade e da proporcionalidade, da justiça e imparcialidade e da boa-fé.
21. Nesta linha, e dado tratar-se da aquisição de bens imóveis, e portanto de gestão patrimonial, para se defender a justeza daquele raciocínio, pode também lembrar-se o disposto no Decreto-Lei nº 280/2007, de 7 de agosto, que estabelece o regime de gestão do património imobiliário público e que, no seu preâmbulo e articulado (designadamente nos artigos 2º e 3º), diz:

“[O] presente decreto-lei contempla os princípios que regulam a gestão patrimonial imobiliária. Para além de princípios comuns à atividade administrativa, aqui aplicáveis, salientam-se outros que assumem especificidades, como os da concorrência, transparência, colaboração, responsabilidade e controlo”.

“As entidades abrangidas pelo presente decreto-lei devem observar os princípios gerais da atividade administrativa, designadamente os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé”.

“As despesas com a aquisição, administração e utilização dos bens imóveis devem satisfazer os requisitos de economia, eficiência e eficácia, especialmente quando envolvam um dispêndio significativo de dinheiros públicos”.

22. Nesse sentido, propugnou o acórdão recorrido. E bem se pode dizer, que também a entidade recorrente concorda com tal posição, dado que afirma:

“A Constituição da República Portuguesa, embora determinando que a indemnização há-de ser justa, não estabelece qualquer critério indemnizatório. Determinante, por certo, é que a atuação da administração procure um resultado justo, tendo presente o respeito dos princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da igualdade, da proporcionalidade e da boa-fé.”



23. Ora, constatando-se a inexistência de uma concreta disciplina para a aquisição de bens imóveis, o melhor caminho para assegurar a observância dos referidos princípios é fazer um apelo ao regime que se aplica em casos análogos. Ora, tal disciplina é a das expropriações, tanto mais porque procedem as mesmas razões justificativas.

24. Efetivamente, também o Código das Expropriações determina a observância daqueles princípios gerais quando estabelece no seu artigo 1º:

“Compete às entidades expropriantes e demais intervenientes no procedimento e no processo expropriativos prosseguir o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos expropriados e demais interessados, observando, nomeadamente, os princípios da legalidade, justiça, igualdade, proporcionalidade, imparcialidade e boa fé.”

25. Em matéria de fixação do valor dos imóveis, aquele diploma legal estabelece um critério:

“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 efetivo ou possível numa utilização económica normal, à data da publicação da declaração de utilidade pública, tendo em consideração as circunstâncias e condições de facto existentes naquela data”.

26. Nesse sentido militou também a decisão recorrida. A recorrente contestou tal solução. Ora, como argumento para afastar a aplicação de tal critério, refere-se unicamente que *“para tal acontecer, pressupunha que, previamente tivesse havido uma declaração de utilidade pública, o que não foi o caso”*. Ora, não se trata de aplicar o regime do Código das Expropriações, no pressuposto de ter havido uma expropriação. Trata-se de aplicar analogicamente tal regime, por inexistência de uma disciplina que diretamente se aplique às aquisições de imóveis feitas por via não expropriativa, nas situações em que as mesmas razões justificativas o aconselhem. O que foi o caso.

27. Aliás, não se compreende por que diz a recorrente *“não [comungar] do entendimento de que o Município, para encontrar uma justa indemnização, tenha de recorrer ao regime jurídico constante do Código das Expropriações e, obrigatoriamente, avaliar os imóveis segundo os critérios previstos no mesmo código”*, quando em parte substancial da petição argumenta precisamente com base no disposto naquele código (vide nºs 18, 19 e 20 da petição).

28. Em matéria de determinação do regime aplicável, concorda-se pois com a solução estabelecida na decisão recorrida de observância dos princípios gerais da atividade administrativa e de recurso ao disposto no Código das Expropriações, nomeadamente ao que nele se estabelece como critério para definição do que deve ser a justa indemnização ou justo preço a pagar pela aquisição do bem imóvel e outras estatuições relacionadas com a fixação do valor do bem.



29. Aplicando-se já aquele critério legal ao caso concreto, note-se que nele se fixa uma solução equilibrada de respeito pelos direitos e expectativas legítimas do proprietário do bem, quando orienta o intérprete e aplicador da lei no sentido de que o justo valor não visa compensar o benefício alcançado pela entidade pública adquirente, mas deve corresponder ao valor real e corrente do bem de acordo com o seu destino efetivo ou possível numa utilização económica normal, à data da decisão de aquisição, tendo em consideração as circunstâncias e condições de facto existentes naquela data.
30. Note-se igualmente que o regime das expropriações – agora analogicamente aplicado – consagra mecanismos visando prevenir a manipulação dos instrumentos de ordenamento do território para condicionar a valoração dos terrenos e exige-se que a sua interpretação tenha igualmente essa orientação, na procura de um justo equilíbrio de respeito pelos direitos e expectativas legítimas dos particulares e de salvaguarda de interesses públicos.
31. Estabelecido o regime aplicável, impõe-se enfrentar a segunda questão em causa no presente recurso: a de saber se os bens imóveis – os terrenos que constam como objeto do contrato a celebrar - devem ser avaliados pela classificação que lhe foi atribuída.
32. Quanto a essa questão, tanto o Tribunal *a quo* como a entidade contratante e recorrente militam no sentido afirmativo.
33. Contudo, enquanto a entidade recorrente defende que os terrenos tinham capacidade construtiva, a decisão recorrida considerou que, pelo facto de os imóveis estarem integrados na RAN, não tinham tal capacidade.
34. Acrescente-se que a entidade pública contratante considerou serem os solos aptos para a construção, porque pese embora os terrenos tenham estado integrados na RAN, por deliberação da Câmara Municipal, de 20-02-2003, foi decidido suspender parcialmente o PDM, no que respeitava à classificação do solo assinalado, por forma a declarar a compatibilidade daquele documento de ordenamento do território com a construção de uma escola. Também a Comissão Regional de Reserva Agrícola (CARRA), em 08-03-2002, emitiu parecer favorável à utilização do solo agrícola para aquela construção.
35. Considerou pois a entidade pública contratante que com aquela suspensão a classificação dos terrenos se alterou.
36. Considerou o Tribunal *a quo* que com o parecer favorável da CCRA há autorização para construção da escola ao abrigo do nº 1 e alínea d) do nº 2 do artigo 9º do



Decreto-Lei nº 196/89, de 14 de junho, e com a suspensão do PDM foi possível tal construção, mas não houve alteração da classificação do terreno. Nessa linha, vai o parecer do Ministério Público quando diz:

“A razão de ser da desafetação remete-nos não para uma alteração da aptidão construtiva, mas sim para uma desafetação consignada (ou se quisermos condicionada)”.

37. Relembre-se que aquele diploma estabelece naquelas disposições que

“Carecem de prévio parecer favorável das comissões regionais da reserva agrícola todas as licenças, concessões, aprovações e autorizações administrativas relativas a utilizações não agrícolas de solos integrados na RAN” e tais pareceres “só podem ser concedidos quando estejam em causa (...) construções de interesse público, desde que não haja alternativa técnica economicamente aceitável para o seu traçado ou localização”.

38. Para melhor se compreender a relação existente entre o regime da RAN e o papel desempenhado pelos PDM, relembre-se igualmente que os artigos 71º e 72º do Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de setembro, dispõem:

“O regime de uso do solo é definido nos planos municipais de ordenamento do território através da classificação e da qualificação do solo”.

“A classificação do solo determina o destino básico dos terrenos, assentando na distinção fundamental entre solo rural e solo urbano”.

“[E]ntende-se por (...) [s]olo rural, aquele para o qual é reconhecida vocação para as actividades agrícolas, pecuárias, florestais ou minerais, assim como o que integra os espaços naturais de protecção ou de lazer, ou que seja ocupado por infra-estruturas que não lhe confiram o estatuto de solo urbano”.

39. Isto é: os PDM consagram em matéria de RAN o que resulta da aplicação do regime sobre RAN. Aliás, é o que acontece no caso em análise: a Portaria nº 343/91, de 18 de abril, aprovou a carta da RAN relativa ao Município de Fafe e o PDM de Fafe, ratificado pela RCM nº 92/94, publicada em 27 de setembro, reassumiu, no que respeita à RAN, o que se dispôs na referida portaria.

40. Na petição de recurso, veio ainda a recorrente acrescentar um novo facto: a parcela de terreno em causa foi excluída da RAN final do Concelho de Fafe, aprovada em 11 de Abril de 2013, no âmbito do processo de revisão do PDM de Fafe, para inclusão em solo urbano.

41. Pesem embora os argumentos expendidos na decisão recorrida e na petição de recurso, o que importa é atender ao critério da fixação do justo valor que acima se indicou: o justo valor deve corresponder ao valor real e corrente do bem de acordo com o seu destino efetivo ou possível numa utilização económica normal, à data da decisão da aquisição, tendo em consideração as circunstâncias e condições de facto existentes naquela data.



42. Ora, a data relevante para a determinação do justo valor é, no caso, o dia 19 de outubro de 2001, data em que foi celebrado o Acordo de Colaboração entre a Direcção Regional de Educação do Norte e a Câmara Municipal de Fafe, para construção da Escola Básica dos 2º e 3º Ciclo de Arões, e a autarquia se comprometeu, a expensas próprias, a adquirir o terreno para o efeito.

43. Ora, nessa data, terrenos que foram escolhidos para aquela finalidade, estavam integrados na RAN. E, como se viu, foi em 2002 e em 2003 que se emitiram os pareceres necessários à construção da escola em terrenos integrados na RAN e se procedeu à suspensão do PDM. E só em 2013 os terrenos foram retirados da RAN, o que aliás é compreensível, pois já neles está construída a escola.

44. É indiscutível que em 2001 os terrenos estavam pois integrados na RAN. E estando nessa situação, a expectativa dos proprietários para neles construir não podia existir. O valor real e corrente daqueles bens “*de acordo com o seu destino efetivo ou possível numa utilização económica normal, [à data da decisão da aquisição], tendo em consideração as circunstâncias e condições de facto existentes naquela data*” estava determinado pela sua classificação como terreno integrado na RAN.

45. Relembre-se, nesse sentido, o que dispõe o artigo 8º do Decreto-Lei nº 196/89, de 14 de junho:

“[Os] solos da RAN devem ser exclusivamente afectos à agricultura, sendo proibidas todas as acções que diminuam ou destruam as suas potencialidades agrícolas”.

46. Só em casos excepcionais, previstos no n.º 2 do artigo 9.º desse diploma, podem a tais solos ser dada utilização não agrícola.

47. Não tem pois razão a entidade recorrente quando referiu:

“[Através da suspensão do PDM] foram eliminados todos os obstáculos de incompatibilidade verificados, face à classificação primitiva do solo.”

“[S]erá por demais evidente que, se o solo pode ser legalmente objeto de uma construção de um equipamento público escolar, terá o mesmo de ser considerado com aptidão construtiva para efeitos de apurar o valor justo e adequado.”

“Concordando-se que, para determinação do “valor do mercado” do terreno, o critério a utilizar é o da respetiva classificação, esta Edilidade pugna pela legalidade e correspondente conformidade da avaliação efetuada que (...), só poderia ser de solo com aptidão construtiva.”

48. A petição de recurso invoca, indiretamente, a polémica jurisprudencial e doutrinal ocorrida no passado quanto à potencialidade construtiva de terrenos integrados na RAN. Dada tal invocação, e porque as decisões judiciais pertinentes são inúmeras, relembrem-se sinteticamente as teses em confronto, para que se descortine claramente o que esteve e está em causa.



- 49.** Uma das teses defendeu que a circunstância de um terreno se situar em zona de Reserva Agrícola Nacional, não obstava, só por si, a que esse terreno pudesse ser considerado e avaliado como apto para construção, desde que se verificassem os requisitos de que o Código das Expropriações faz depender a inclusão nesta categoria – vide o n.º 2 do artigo 25.º - acrescentando-se, por vezes, ser necessário haver uma expectativa forte de ser possível construir nos mesmos (vide designadamente os acórdãos da Relação do Porto de 7 de fevereiro de 2001 e de 11 de dezembro de 2007).
- 50.** A outra propugnava por que a classificação de um solo como “apto para construção”, para efeitos de fixação da justa indemnização, não decorre, necessária e automaticamente, da verificação das situações previstas no artigo 25.º, n.º 2 do Código das Expropriações não podendo ser assim classificado um terreno que, embora se encontre naquela situação, não tem, na realidade, qualquer potencialidade edificativa devido à impossibilidade — decorrente das leis e regulamentos em vigor, designadamente o regime da RAN — de nele proceder a qualquer construção (vide nomeadamente os acórdãos da Relação do Porto de 29 de maio de 2008 e de 24 de setembro de 2009).
- 51.** Foi tal contenda dirimida contudo pelo Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça n.º 6/2011 (Revista n.º 1839/06.9TBMTS.P1.S1), de 7 de abril, em que se decidiu uniformizar a jurisprudência nos seguintes termos:
- «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.»*
- 52.** Ora, foi esta posição expressamente retomada no acórdão recorrido.
- 53.** Face ao exposto, concorda-se pois com a posição da decisão recorrida de considerar que os terrenos em causa estando integrados na RAN, na data relevante, para efeitos de fixação do respectivo justo valor não podiam ser classificados como solo apto para construção.
- 54.** Argumentou a recorrente no sentido de a orientação estabelecida no referido acórdão do STJ não poder ser seguida, dado ser muito posterior ao início das negociações. Contudo, foi em 2013 que foi estabelecida a minuta do contrato para proceder à aquisição dos terrenos e fixado o seu valor. Em data posterior portanto à fixação daquela jurisprudência.



- 55.** Finalmente: na petição de recurso veio a recorrente invocar, ainda que não claramente – pois se limita a invocar decisões judiciais - a aplicação ao caso do disposto no n.º 12 do artigo 26.º do Código das Expropriações que dispõe:

“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”.

- 56.** Sobre tal disposição e sobre a sua possível aplicação aos terrenos integrados na RAN – dado que se insere no artigo relativo a cálculo do valor do solo apto para construção e porque na sua previsão se refere somente *“solos classificados como zona verde, de lazer ou para instalação de infra-estruturas e equipamentos públicos por plano municipal de ordenamento do território”* – também muitas decisões judiciais se pronunciaram. Vejamos também agora as mais relevantes.

- 57.** Na jurisprudência do Tribunal Constitucional (TC) foi possível identificar duas linhas de orientação divergentes.

- 58.** A primeira, representada nos Acórdãos n.ºs 417/2006, 118/2007 e 196/2011, que julgou inconstitucional, por violação do princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º da Constituição, a norma do artigo 26.º, n.º 12, do Código das Expropriações, quando interpretada no sentido de ser indemnizável como solo apto para construção, com valor 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, terreno integrado na RAN com aptidão edificativa segundo os elementos objetivos definidos no n.º 2 do artigo 25.º do mesmo Código.

- 59.** A segunda, de que são paradigmáticos os Acórdãos n.ºs 114/2005, 239/2007 e 276/2007, que julgou conforme com os princípios da igualdade e da justa indemnização, consagrados, respetivamente, nos artigos 13.º e 62.º, n.º 2 da Constituição, a interpretação que considera aplicável o critério estabelecido no n.º 12 do artigo 26.º do Código das Expropriações, ao cálculo da indemnização devida pela expropriação de terrenos inseridos em RAN que possuam aptidão edificativa segundo os elementos objetivos definidos no n.º 2 do artigo 25.º do mesmo Código.

- 60.** Releve-se ainda, no mesmo sentido, o Acórdão n.º 469/2007, de 25 de Setembro, do Tribunal Constitucional, ainda que a questão tenha sido exposta e decidida de forma inversa, nos termos seguintes:



“Julgar inconstitucional, por violação do artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa, a interpretação dos artigos 23.º, n.º 1, 25.º, n.ºs 2 e 3, 26.º, n.º 12, e 27.º do Código das Expropriações (...), segundo a qual o valor da indemnização devida pela expropriação, (...), de um terreno, que objectivamente preenche os requisitos elencados no n.º 2 do artigo 25.º para a qualificação como “solo apto para a construção”, mas que foi integrado na Reserva Agrícola Nacional por instrumento de gestão territorial em data posterior à sua aquisição pelos expropriados, deve ser calculado de acordo com os critérios definidos no artigo 27.º para os “solos para outros fins”, e não de acordo com o critério definido no n.º 12 do artigo 26.º, todos do referido Código”.

- 61.** Para atestar da razoabilidade desta posição, releve-se o seguinte trecho da declaração de voto de vencido da Conselheira Maria Lúcia Amaral, no Acórdão n.º 196/2011, do TC:

“[N]ão é desrazoável admitir que o valor real e corrente de um terreno inserido em RAN, situado próximo de um núcleo urbano consolidado, tenha um valor relativamente superior ao de um terreno, com a mesma área e demais características, também inserido em RAN, que se situe a uma mais longa distância do núcleo urbano mais próximo. Porque nada impede que à utilização não agrícola de terreno inserido em RAN, legalmente prevista no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de Junho, seja atribuído um valor económico específico, medido a partir de elementos certos e objetivos relativos à localização do próprio terreno, à sua acessibilidade e ao desenvolvimento urbanístico da zona, não é possível afirmar que a norma sub judicio leva ao resultado indesejado de o expropriado se locupletar indevidamente à custa do erário público”.

- 62.** Face à divergência verificada e reunidos os pressupostos legalmente fixados, o Ministério Público requereu no Tribunal Constitucional a declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade da norma constante do artigo 26.º, n.º 12, do Código das Expropriações, quando interpretada no sentido de ser indemnizável como solo apto para construção, terreno integrado na RAN com aptidão edificativa segundo os elementos objetivos definidos no n.º 2 do artigo 25.º do mesmo Código.

- 63.** O TC, pelo seu Acórdão n.º 641/2013, de 7 de outubro, decidiu finalmente:

“[N]ão declarar inconstitucional a norma constante do n.º 12 do artigo 26.º do Código das Expropriações, aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de setembro, quando interpretada no sentido de ser indemnizável como solo apto para construção, terreno integrado na Reserva Agrícola Nacional com aptidão edificativa segundo os elementos objetivos definidos no n.º 2 do artigo 25.º do mesmo Código”.

- 64.** Tal decisão – optando por um dos entendimentos em contenda e tomada aliás após o acórdão recorrido - teria pois relevância no presente caso se verificassem os pressupostos em que assenta a estatuição normativa.

- 65.** Assim, um terreno que:



Tribunal de Contas

- a) Objectivamente preenche os requisitos elencados no n.º 2 do artigo 25.º para a qualificação como “solo apto para a construção”, e
- b) Tenha sido integrado na RAN em data posterior à sua aquisição,

pode ser objeto de avaliação à luz do referido n.º 12 do artigo 26º do Código das Expropriações, para fixação do respectivo valor.

66. Com aquele entendimento considerou-se pois que um terreno integrado na RAN, após a sua aquisição, merece um tratamento similar aos terrenos cujo valor edificativo foi afectado por superveniente classificação como zona verde, de lazer ou para instalação de infra-estruturas e equipamentos públicos.

67. Como se diz nos Acórdãos do TC n.º 469/2007 e do STJ n.º 6/2011, e também no Acórdão final do TC, acima referidos, com aquela decisão

“[institui-se] um tertium genus, a que corresponderá indemnização mais elevada do que se tratasse apenas de terreno agrícola, mas menos elevada que a devida aos terrenos com atual capacidade edificativa. [A] previsão do artigo 26.º, n.º 12, do Código das Expropriações de 1999, alargada às situações de superveniente integração na RAN de prédios à partida aptos para a construção, representa uma solução que se reputa adequada à salvaguarda do direito à justa indemnização dos expropriados, com respeito pelo princípio da igualdade”.

68. Acontece que no processo que suportou o acórdão de primeira instância e suporta a presente decisão não há dados que permitam afirmar que se verificam os pressupostos de aplicação do n.º 12 do artigo 26º do Código das Expropriações, acima referidos no n.º 65.

69. Efetivamente nada se diz sobre se os terrenos preenchem os requisitos elencados no n.º 2 do artigo 25.º do Código das Expropriações para a qualificação como solo apto para a construção. Mais:

- a) No processo constam certidões de registo predial de que resulta somente que a aquisição dos terrenos pelos atuais proprietários, por sucessão hereditária e partilha, ocorreu em 2010; e
- b) A carta da Reserva Agrícola Nacional relativa ao Município de Fafe foi aprovada, como já se disse, pela Portaria n.º 343/91, de 18 de abril.

70. Na petição de recurso, para além de nada mais se adiantar, quando se invoca o disposto no referido no n.º 12 do artigo 26º, também nada se diz sobre se a avaliação feita aos terrenos respeitou os critérios fixados nesta disposição legal: “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”.



71. Em conclusão:

- a) Os terrenos em causa estavam na data relevante integrados na RAN de Fafe, conforme o PDM então em vigor;
- b) Por força do regime legal a que estavam sujeitos, não podiam ser classificados como «solo apto para construção», nos termos do artigo 25.º, n.ºs 1, alínea a), e 2, do Código das Expropriações, ainda que preenchessem os requisitos previstos naquele n.º 2;
- c) Na fixação do valor dos terrenos poderia contudo fazer-se apelo ao disposto no n.º 12 do artigo 26º do Código das Expropriações;
- d) Contudo nada no processo, nem na petição de recurso, constam dados que permitam concluir que os pressupostos de aplicação do n.º 12 do artigo 26º do Código das Expropriações se verificam e que o preço estabelecido respeitou os critérios nele estabelecidos.

72. Confirma-se pois que o valor constante na minuta sujeita a fiscalização prévia assenta no pressuposto de que os terrenos passaram a ser terrenos aptos para construção. Ora tal valor, fixado à revelia do disposto na lei, é diferente do que resultaria se fosse aplicado o disposto no n.º 12 do artigo 26º do Código das Expropriações. Ocorre pois a situação prevista na alínea c) do n.º 3 do artigo 44º da LOPTC.

73. Pelo que se entende dever manter a decisão de recusa de visto à minuta do contrato tomada na decisão recorrida.

III – DECISÃO

74. Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam os juízes, em plenário da 1ª Secção, em julgar improcedente o recurso e manter a recusa de visto ao contrato, nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 44º da LOPTC.

75. Ainda decidem fixar emolumentos nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 16º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3-B/00, de 4 de abril).

Lisboa, 8 de julho de 2014

Os Juízes Conselheiros,

(João Figueiredo - Relator)



Tribunal de Contas

(Carlos Alberto Morais Antunes)

(José Luís Pinto Almeida)

Estive presente

O Procurador-Geral-Adjunto,

(António Cluny)