

Universidade de Lisboa

Faculdade de Letras

**Instituto de Gestão e Ordenamento do
Território**



“A Expropriação por Utilidade Pública como Instrumento de Planeamento Territorial e Urbano”

Paula Natividade Bernardo Gomes

Mestrado em Gestão do Território e Urbanismo

2009

ÍNDICE

Índice	2
Introdução	3
Programa Polis da Costa de Caparica – Plano de Pormenor do Jardim Urbano ...	5
Conjuntura Legal	6
Enquadramento histórico e localização	6
Antecedentes Legais	7
Plano de Pormenor do Jardim Urbano - Caracterização	9
Uso do solo	11
Objectivos do Plano	12
Reparcelamento Urbano	17
A Expropriação por Utilidade Pública como Instrumento de Gestão Territorial e Urbana	18
Conceito de Expropriação	18
Estratégia de Actuação - PPJU	18
A Expropriação por Utilidade Pública – Análise de Procedimentos	21
Objecto da Expropriação	21
Princípio da Legalidade.....	23
Princípio da Finalidade.....	23
Princípio da Proporcionalidade	23
Processo Expropriativo - Enquadramento	24
Processo Expropriativo - Faseamento	30
Processo Expropriativo – Procedimentos Administrativos	36
Expropriação – Garantias dos Particulares	42
Caducidade do acto de declaração de utilidade pública	42
A Indemnização	43
O Direito de Reversão	43
Operacionalização de um Processo Expropriativo	47
Medidas Expropriativas – Avaliação de Benefeitorias	51
Conclusão	54
Bibliografia	56
Lista de Anexos	58

Introdução

Desde 2004, ano de conclusão da Licenciatura em Geografia e Planeamento Territorial, na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – UNL, exerço funções na ParqueExpo, SA como Técnica de Expropriações. Colaborei no Programa Polis do Cacém e acompanhava em simultâneo o Projecto de Expropriação do Programa Polis da Costa de Caparica, encontrando-me desde há dois anos e meio a trabalhar permanentemente neste Programa. Foi neste âmbito que foi realizado o presente estágio, o mesmo incide sobre o Projecto de Expropriações necessárias à execução do Plano de Pormenor do Jardim Urbano, cuja Planta Parcelar de Expropriações contempla 2 Parcelas (Anexo I) e teve como orientadora profissional a Exma. Sr.^a. Dr.^a Ana Margarida Alves, Urbanista.

Com o presente relatório proponho-me expor as diferentes fases que compõem um processo expropriativo, as suas principais mais-valias e condicionantes. Defendo que o processo expropriativo, embora causador de vários receios, tem vindo a ser, (e acredito que será cada vez mais), um importante instrumento para a concretização e execução, de diversos instrumentos de gestão territorial.

Qualquer intenção de Expropriar terá sempre que estar de acordo com o Código das Expropriações, Lei nº 168/99, de 18 de Setembro, alterada pelo Dec./L nº 56/2008, de 4 de Setembro de 2008, que regula todas as iniciativas a tomar no âmbito de um processo expropriativo, sendo muitas vezes mais flexível do que a ideia pré-concebida de que se trata de uma imposição administrativa e ditatorial. È exactamente a isso que me proponho como o tema escolhido, dar a conhecer o processo expropriativo e, a forma como o mesmo viabiliza a execução de alterações do uso de solo que, de outra forma seriam inviáveis ou, estariam condicionadas por tempo indeterminado.

O Estágio em análise decorreu entre os meses de Outubro de 2008 e Março de 2009, no entanto, é indissociável todo o percurso que foi desenvolvido para a realização dos processos expropriativos que permitiram a execução do Plano de Pormenor do Jardim Urbano da Costa de Caparica, tendo acompanhado a sua grande maioria. Deste modo, embora este relatório faça menção particular às tarefas desenvolvidas à data do referido estágio, é de extrema utilidade que exista um enquadramento de todo o processo e, uma descrição de toda a metodologia necessária para a instrução de um processo de Expropriação por Utilidade Pública. Sendo a expropriação uma acção causadora de graves efeitos ablativos em bens privados, e nos direitos a eles inerentes, mostra-se necessário que o seu complexo procedimento seja correctamente compreendido e

executado. Só desta forma é possível alcançar uma expropriação justa e, providenciar o ressarcimento de todos os prejuízos patrimoniais infligidos aos que por ela são afectados.

Apesar de o Código das Expropriações enunciar critérios orientadores da determinação da justa indemnização, quando um bem é avaliado por entidades distintas, as divergências entre os valores encontrados são frequentes e, por vezes de amplitude significativa. A esta situação não é alheio o facto de o cálculo dos valores dos bens objecto de expropriação não exigir apenas, fundamentadas competências técnicas e uma percepção directa do mercado imobiliário, mas ainda sólidos conhecimentos urbanísticos e jurídicos.

Pretende-se que o presente relatório seja útil, não só para conhecer a forma de execução do PPJU - um dos 7 Planos de Pormenor a executar no Âmbito do Plano de Pormenor da Costa de Caparica, que por ter sido o segundo a ser concretizado é também denominado por PP2 - mas igualmente, para melhor se conhecer um instrumento de planeamento que muitas vezes, se considera ser exclusivamente do domínio dos juristas. Assim como, para tentar explicar se se trata exclusivamente de uma acção meramente contabilística baseada no pagamento da justa indemnização ou, se o recurso à Expropriação poderá trazer ainda, outras mais-valias a um processo de reabilitação urbana.

A expropriação impõe-se também como meta dos integrantes de uma comunidade, consistente em exigências de desenvolvimento calcadas na justa indemnização da propriedade, é o interesse social a par da utilidade pública, que justifica a ocorrência do fenómeno expropriativo.

Programa Polis da Costa de Caparica - Plano de Pormenor do Jardim Urbano

A vida urbana tornou-se a fonte de alguns dos principais problemas ambientais sentidos directamente pela população, especialmente no que diz respeito à ausência de espaços públicos de qualidade, à carência de zonas de lazer, à degradação do parque habitacional e, ao aumento dos problemas de congestionamento de trânsito.

As Cidades Polis surgem com a necessidade de se constituir uma visão estratégica do ambiente urbano, como um dos objectivos do ordenamento, assim, justifica-se inteiramente a adopção de medidas excepcionais em matéria de requalificação urbana e de valorização ambiental das cidades portuguesas. Essas medidas tiveram como elemento essencial a criação, através da Resolução do Conselho de Ministros nº 26/2000, do Programa Polis - Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental de Cidades que, com base nas disponibilidades financeiras do Terceiro Quadro Comunitário de Apoio (QCA-III), do Orçamento de Estado e das Autarquias, se propôs desempenhar um papel mobilizador e potenciador de iniciativas que visem a qualificação urbanística e ambiental das cidades, assim como a reabilitação do parque habitacional das mesmas.

Este programa tem como principais objectivos, desenvolver operações de requalificação urbana, desenvolver acções que contribuam para a requalificação e revitalização de centros urbanos e ainda, apoiar outras acções de requalificação que permitam melhorar a qualidade do ambiente urbano e valorizar a presença de elementos ambientais estruturantes, tais como frentes de rio ou de mar, ou apoiar iniciativas para aumentar as zonas verdes. Acredito que o Programa Polis terá funcionado como o primeiro passo para a consciencialização de que é urgente a Reabilitação Urbana das cidades portuguesas, no entanto, estes programas terão futuramente que ser antecidos por uma alteração social de raiz, que se consciencialize que mediante o panorama nacional não é sustentável ser o poder central o único patrocinador de tais investimentos.

O Programa Polis surgiu assim, como uma consciencialização por parte do poder central de que é prioritário corrigir os indiscutíveis erros urbanísticos que se cometeram nas últimas décadas e que, geraram problemas sociais e ambientais gravíssimos e de difícil solução. Estas soluções só foram possíveis, tendo como base parcerias público-privadas que funcionassem como “projectos âncora” que auto-financiassem projectos desta

grandeza, assegurando desta forma o esforço financeiro nacional que tem vindo a ser recuperado a curto-médio prazo, surgem desta forma as Sociedades Polis.

Conjuntura legal

A proposta de ordenamento do território, a nível regional e municipal, é articulada pelo quadro estratégico do Programa Polis, que visa o desenvolvimento da Costa de Caparica como centro Urbano, consolidando-o como núcleo residencial, reabilitando o seu tecido urbano, equipado e infra estruturado, bem como o desenvolvimento das actividades turísticas e a melhoria das actividades de recreio e lazer na frente de praias e nas áreas de elevada qualidade paisagística.

Enquadramento Histórico e Localização

A origem da ocupação dos terrenos pantanosos da Costa de Caparica é feita pela fixação de pescadores no fim do século XVIII, época em que o núcleo urbano se reduzia a um pequeno aglomerado localizado no areal.

O núcleo urbano inicial desenvolve-se com o Bairro do Campo da Bola (igualmente objecto de Plano Pormenor no âmbito do Programa Polis da Costa de Caparica e que, também será executado segundo a Expropriação por Utilidade Pública), a primeira expansão organizada aparece com a construção dos Bairros dos Pescadores e de Santo António. A partir do século XX a Costa de Caparica adquire uma enorme importância, enquanto centro balnear da margem sul que, se consolidou definitivamente com a construção da ponte sobre o Tejo na década de 60 e que se caracteriza pela ocupação de segunda residência de uma parte da população flutuante da Costa de Caparica. O grande crescimento populacional é feito a partir da década de 70, tendo desde então, a Costa de Caparica tornado numa zona de grande atracção demográfica.

A área de intervenção do Plano de Pormenor do Jardim Urbano, adiante designado por PPJU, localiza-se no limite norte da área urbana consolidada da Costa de Caparica, e, corresponde à antiga Mata de Santo António. É limitada a Norte pelos parques de Campismo do INATEL, Orbitur e Escuteiros, a Sul, pela linha de toldoz dos edifícios e muros existentes do Bairro da Costa de Caparica, a Este pela linha que acompanha a Alameda Atlântica e, a Oeste pelo limite nascente da Vala dos Frades (Anexo II).

A área de intervenção está incluída na Reserva Ecológica Nacional, na quase totalidade da sua área, à excepção de uma faixa com cerca de 10 metros paralela a uma banda de habitações uni familiares que marcam o limite do núcleo urbano da Costa de Caparica.

O Jardim Urbano ocupa uma parte de terrenos cuja propriedade era do Património do Estado sob a tutela do Instituto de Conservação da Natureza e Biodiversidade (ICNB), esses terrenos transitaram para propriedade da CostaPolis por Escritura Pública de Aumento de Capital realizada em 19 de Outubro de 2008, (este foi, aliás, um dos objectivos deste estágio), o Jardim Urbano engloba também, outras áreas da antiga propriedade do Orbitur e da Junta de Freguesia da Costa da Caparica. Foi necessário proceder à desafecção do Regime Florestal de algumas das áreas da Zona de Intervenção do PPJU.

Antecedentes Legais

O Plano de Pormenor do Jardim Urbano (PPJU) tem como antecedentes legais as seguintes figuras hierarquicamente superiores de ordenamento do Território:

POOC Sintra–Sado

Plano de Ordenamento da Orla Costeira, entre Sintra e o Sado, com publicação na Resolução de Conselho de Ministros 86/2003 de 25 de Junho.

- a) O POOC Sintra – Sado, contempla uma faixa de 500m em relação à linha de costa pelo que inclui apenas uma parte da área do Plano de Pormenor do Jardim Urbano, e altera o uso do solo previsto no PDM de Almada.
- b) O PP2 integra-se na UOPG12 do POOC Sintra-Sado, e compatibiliza-se com o Uso do Solo previsto nas seguintes categorias:
 - Área de Enquadramento na classe de solo Rural.
 - Área Urbanizável na classe de solo Urbano.

Plano Director Municipal de Almada (PDMA)

Plano Director Municipal de Almada, ratificado por Resolução de Conselho de Ministros 5/97 de 14 de Janeiro.

- a) A área de intervenção do PPJU, não abrangida pelo POOC Sintra-Sado integra-se na Unidade Operativa de Planeamento e de Gestão UNOP7, do PDMA,
- b) O PPJU altera o PDMA nos seguintes aspectos:
 - Requalifica como “Espaços Urbanizáveis” (habitacional) de Média Densidade uma área qualificada como “Espaços Urbanizáveis - Espaços Verdes de Recreio e Lazer” (existentes), destinada ao Realojamento.

- Reclassifica como solo rural na categoria de “Áreas de Enquadramento” a restante área que no PDM está classificada como “Espaço Urbanizável - Espaços Verdes de Recreio e Lazer”, de forma a compatibilizar a classificação e qualificação da área de intervenção do PPJU com o POOC Sintra-Sado em vigor.

O PPJU compõem uma ocupação do solo segundo duas classes de espaços, o parque de Santo António que integra a Estrutura Ecológica Municipal, em solo Rural e a Área de Habitação para Realojamento, que consolida o tecido Urbano do Bairro da Costa de Caparica em solo Urbano, prolongando a proposta de uso do solo prevista no POOC Sintra-Sado, até ao limite Este da área do Plano.

O PPJU altera o PDMA na faixa não abrangida pelo POOC Sintra-Sado, foi proposta a alteração do PDMA, no sentido de se compatibilizar com a figura de Plano hierarquicamente superior. O Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROTAML), aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros nº 68/2002, de 8 de Abril.

Índices Urbanísticos – PP2

Para cálculo dos índices urbanísticos do PPJU, foram tidos em conta os seguintes dados:

a)	Área Urbanizável	21.900m²
	Área de bruta de construção	13.505,33m ²
	Área do PPJU	144,600 m ²
	Índice de construção líquido	0,62
	Densidade habitacional líquida do PPJU	65,75 fogos/ ha
b)	Área de Enquadramento	122.700m²
	Área bruta de construção	4.892m ²
	Índice bruto de construção	0,04
	Índice de espaços verdes bruto	0,85

Plano de Pormenor do Jardim Urbano – Caracterização

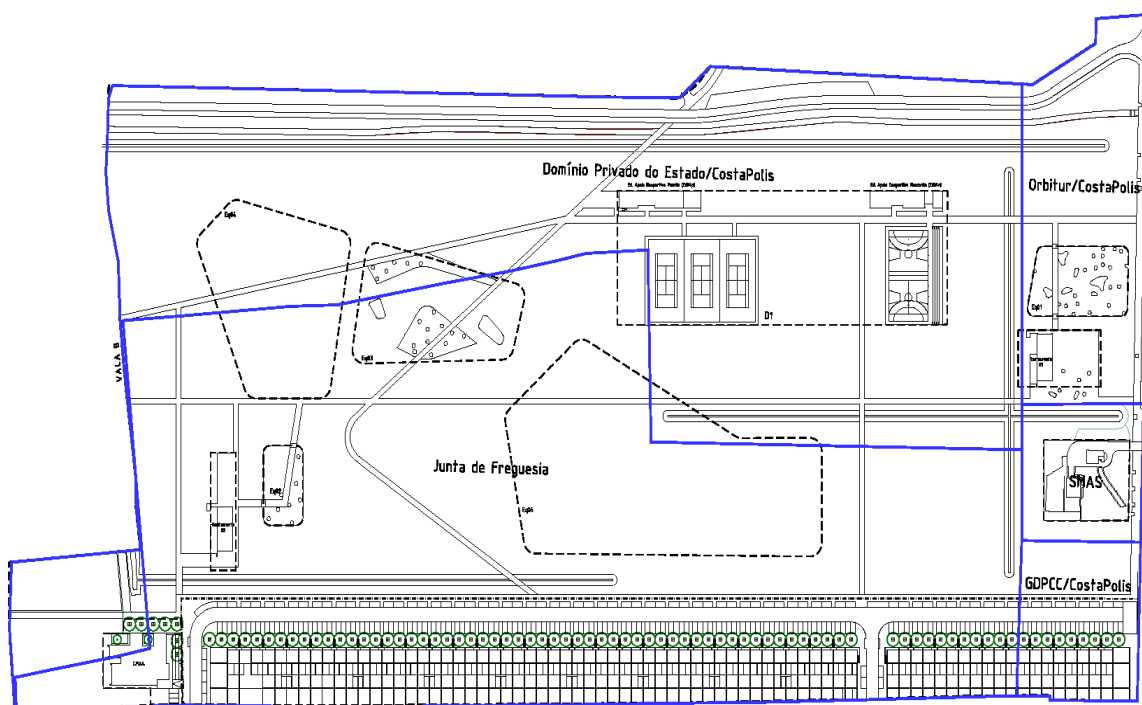
Este Plano de Pormenor é relativo a um grande espaço de equipamento colectivo, correspondente a um parque urbano, a complexidade da sua composição programática e a extensão da intervenção, assim como a diversidade de origens de financiamento, obrigam à sua sistematização. O Regulamento do PP estabelece as regras a que deve obedecer a ocupação, o uso e a transformação do solo abrangido pelo Plano de Pormenor do Jardim Urbano da Costa de Caparica, Para além das disposições contidas no Decreto-lei nº 380/99, de 22 de Setembro, à elaboração do PPJU, preside o Regime Especial aplicável às zonas de intervenção do Programa Polis constantes no Decreto-lei nº 314/2000, de 2 de Dezembro. De acordo com o DL 380/99 de 22 de Setembro, que regulamenta os instrumentos de gestão territorial e entre estes, o plano de pormenor, o PP deve estabelecer:

- a) A definição e caracterização da área de intervenção;
- b) A situação fundiária da área de intervenção;
- c) O desenho urbano, exprimindo a definição dos espaços públicos, de circulação viária e pedonal, de estacionamento bem como do respectivo tratamento, alinhamentos, implantações, modelação do terreno, distribuição volumétrica, bem como a localização dos equipamentos e zonas verdes;
- d) A distribuição de funções e a definição de parâmetros urbanísticos, designadamente índices, densidade de fogos, número de pisos e cérceas;
- e) Indicadores relativos às cores e materiais a utilizar;
- f) As operações de demolição, conservação e reabilitação das construções existentes;
- g) A estruturação das acções de perequação compensatória;
- h) A identificação do sistema de execução a utilizar.

Na concepção do programa para o Parque de Santo António (PPJU), foi prevista a realocação do equipamento desportivo existente e, a construção de novos equipamentos de recreio destinados a faixas etárias diversificadas, pelo que se propôs a implantação de áreas dedicadas ao recreio e desporto distribuídas dentro do recinto do parque e articuladas com os percursos propostos (Anexo III), assim como, o realojamento das habitações clandestinas que existiam no Parque. Para tal, uma vez que,

os terrenos necessários à execução deste projecto eram de carácter público e privado, foi necessária a adopção do modelo da expropriação para se obter a libertação das propriedades privadas num horizonte temporal compatível com o da realização da obra.

Planta 1 – Sobreposição da Planta de Cadastro à Planta de Execução do Plano (PPJU)



Legenda – ——— Limites de Cadastro
----- Equipamentos construídos no âmbito do PPJU

Conforme se pode comprovar pela análise da Planta acima identificada, a execução do PPJU implicou a expropriação de 2 parcelas de terreno a duas instituições Privadas, a Parcela 1 era pertença do Grupo Desportivo dos Pescadores da Costa de Caparica e a Parcela 2 titularidade da Orbitur – Imobiliária SA. Além destas duas parcelas existiam ainda outras duas, uma propriedade da Junta de Freguesia, que continha na sua faixa mais a Oeste um aglomerado de habitações precárias que foram alvo de realojamento, e ainda, uma última parcela de dimensões consideráveis, (onde está hoje edificado grande parte do Jardim Urbano), a mesma era propriedade do Património do Estado na sua figura de Domínio Privado do Estado, que não tendo sido expropriado, foi adquirido pela Sociedade Costa Polis por efeitos de aumento de capital em espécie através da figura de Escritura Pública. É importante salientar que as Sociedades Polis são

sociedades privadas de capitais públicos e que compõem os seus orçamentos por 40% de capital (monetário ou em espécie) da autarquia e, 60% de capital por parte do Estado. Relativamente à Parcela pertença da Junta de Freguesia, foi opção da administração a não expropriação, sendo perspectivada a passagem da titularidade através de um Protocolo. Não tendo até ao presente, sido possível efectivá-lo, embora fosse esse um dos objectivos principais aquando do início do estágio, em Outubro de 2008.

Uso do Solo

A área de intervenção caracterizava-se por uma ocupação fragmentada quanto ao seu uso e, por uma ocupação com construções e equipamentos diversos e díspares, fruto de acções de concessão e/ou aluguer por parte das diferentes entidades titulares da área total do Jardim Urbano que, aí estabeleceram pequenas instalações de recreio, desporto e de restauração.

Junto ao limite Oeste do Parque, existia uma zona de habitação precária e clandestina, que, ocupava quase um terço da área de intervenção, tendo sido previsto e realizado, o realojamento das famílias residentes inscritas no PER e a demolição das construções. O quadro que se segue identifica o anterior uso do solo da Mata de Santo António e, a actual propriedade existente, assim como os anexos nºs IV, V e V.I.

Quadro 1- Ocupação residente na Mata de Santo António, anteriormente à execução do PPJU

Propriedade	Designação	Ocupação actual	Área actual
Domínio Privado do Estado	ICN	Restaurante o Ninho	638 m2
		Restaurante a Choupana	586 m2
		Habitação precária clandestina	3225 m2
Câmara Municipal de Almada	SMAS	Estação Elevatória	3585 m2
Propriedade particular	Junta de Freguesia	Equipamentos mecânicos diversos	3419 m2
		Parque infantil (2 unidades)	2386 m2
		Posto de Transformação	18 m2
		Antena Telemóveis	12 m2
		Mini golfe e edifícios de apoio	13459 m2
		Habitação precária clandestina	16337 m2
	Grupo Desportivo dos Pescadores	Campo Polidesportivo 3 Campos de Ténis Restaurante Batatinha	4246 m2
Orbitur SA	Parque de Campismo	9916 m2	

Objectivos do Plano

A especificidade do programa (parque urbano e realojamento) determinou os traços fundamentais do programa do PP em questão, os objectivos do Plano foram os seguintes:

- a) Criar um espaço de uso colectivo que, simultaneamente estabelecesse o limite do urbano consolidado da Costa de Caparica e de Santo António de Caparica, e que os articulasse entre si e a frente de praias.

- b) Consolidar o uso múltiplo de Recreio e Protecção do Território, através de um espaço equipado, comum e com grande grau de naturalidade, de forma a não pôr em causa a função ecológica de estabilização do sistema dunar fóssil e, propor uma imagem de referência e de forte contemporaneidade;
- c) Recuperar a função residencial actualmente fixada em alojamento precário, através de acções de realojamento, propondo a implantação de edifícios de habitação, em estratégia articulada com o Parque de Santo António.
- d) Criar infra-estruturas de saneamento e acessibilidade ao conjunto residencial, e simultaneamente articulado com o acesso à frente de Praias.

Foram construídos novos edifícios de apoio às funções de restauração, e de desporto, bem como um Centro de Monitorização e de Interpretação Ambiental (CMIA), (anexo VI), estes equipamentos foram articulados com o Programa Polis na Costa de Caparica. Esses edifícios integram sanitários públicos, áreas exteriores de esplanada e outras áreas específicas às funções de restauração e desporto. Trata-se de edifícios de um só piso integrados no contexto paisagístico inerente à concepção do parque e, têm carácter de pavilhões, tendo-se recorrido ao sistema de construção com materiais naturais como a madeira. Com a execução do PPJU no Parque de Santo António foi prevista, e finalizada, a realocação do equipamento desportivo existente e a construção de novos equipamentos de recreio destinado a faixas etárias diversificadas, tendo sido implantadas áreas dedicadas ao recreio e desporto, distribuídas dentro do recinto do parque e articuladas com os percursos propostos. Estes têm a seguinte localização:

- a) Os edifícios de restauração surgem localizados junto aos parques infantis,
 - Parque infantil nascente
 - Parque infantil poente
- b) Os edifícios de apoio ao equipamento desportivo, na proximidade dos Campos de jogos.
 - Construção de um parque juvenil
 - Construção de clareira relvada para desporto livre
 - Relocalização dos campos polidesportivos
 - Construção de um parque de merendas

c) O CMIA (Centro de Monitorização e Interpretação Ambiental) está localizado na extremidade poente do parque, em remate da “Via sul”, e em articulação com os percursos do parque que fazem a ligação com o Plano de Pormenor das Praias Urbanas.

Foto nº 1 – Jardim Urbano - Parque Infantil Poente



Foto nº. 2 – Jardim Urbano – Equipamento - Restaurante (R1 Ed01)



A proposta de implementação de um programa de realojamento numa área urbana tão qualificada é, sem dúvida uma opção que garante à partida, condições óptimas para o mesmo. Permite que se construa com baixa densidade e que, simultaneamente se remate a estrutura urbana existente com construções de escala aproximada. Construir na proximidade de um espaço urbano como o Parque de Santo António, garante que ao longo do tempo que este núcleo de habitações se vá regenerando socialmente e consequentemente, integrando na estrutura social existente.

A implantação proposta prevê a construção de 144 fogos, em dois edifícios em banda, separados por um arruamento, com uma volumetria de 1+2 pisos com frente para a via sul. A opção de construção de edifícios em banda tem por objectivo, a consolidação do tecido urbano, que tem aqui um dos seus limites e, simultaneamente a definição de uma das frentes do parque. Optar pela construção de baixa densidade originou duas tipologias: casa pátio e duplex, que não sendo as mais económicas em termos de área, permite que as novas habitações tenham uma escala aproximada das construções existentes. Estas tipologias definem também uma relação muito qualificada com a envolvente do Parque de Santo António, o que me parece neste caso determinante. Infelizmente esta empreitada não foi ainda lançada, previa-se que tivesse sido iniciada, no limite até ao final do ano de 2008, pelo que, era um dos objectivos propostos aquando do início do presente estágio, no entanto por condicionalismos inerentes à posse da parcela de terreno propriedade da Junta de Freguesia, assim como e lamentavelmente, devido ao momento político que se atravessa, não foi ainda possível o lançamento da referida empreitada.

Quadro 2 - Sintetiza a ocupação actual do Plano de Pormenor do Jardim Urbano

Uso anterior do solo		Equip.	Uso actual do Solo	Área implantação proposta
Mini golf e edifícios de apoio	Demolição	-	-	-
Parque infantil (2 unidades)	Relocalização	Eq01	Parque infantil nascente	1877 m ²
		Eq02	Parque infantil poente	689 m ²
Campo Polidesportivo + 3 campos de ténis	Demolição e construção de nova	D1 Ed04n Ed04p	Núcleo de campos polidesportivos	8640 m ² 275 m ² 274 m ²
Restaurante Batatinha	Demolição			
Restaurante o Ninho	Demolição e construção de novo	R1 Ed01	Restaurante	1039 m ² + 187 m ²
Restaurante a Choupana	Demolição e construção de novo	R2 Ed02	Restaurante	642 m ² + 187 m ²
Equipamentos mecânicos diversos	Desmontagem	-	-	-
Estação Elevatória	Integração	E2 Ed05	Central elevatória	1505 m ² -
Mini golf desactivado	Demolição	-	-	-
Posto de Transformação	Integração	-	PT	18 m ²
Antena Telemóveis	Desmontagem	-	-	-
		E1 Ed03	CMIA	1257 m ² + 576 m ²

		Eq03	Parque juvenil	3337 m ²
		Eq04	Parque de merendas	4339 m ²
		Eq05	Área de desporto livre	10797 m ²

Reparcelamento Urbano

As parcelas constituintes da área de intervenção do PP2 serão objecto de reparcelamento urbano com a constituição de duas parcelas cuja designação é de “Parque de Santo António” – parcela nº 1 e de “Área para Habitação” – parcela nº 2, de acordo com a configuração do Plano. Como foi explicitado anteriormente, a operação a realizar na parcela nº 1 teve o objectivo de proceder à requalificação ambiental da área designada por Parque de Santo António, de forma a criar um espaço único, rigorosamente delimitado e com integração de estruturas de tipo variado de lazer e de protecção ambiental, de forma a proporcionar o seu uso público e simultaneamente a protecção da paisagem, após a transformação fundiária sofrida e, a operação de Reparcamento que foi tida como outro dos objectivos deste estágio e que, não foi cumprida, optando a tutela por apenas após a liquidação da Sociedade CostaPolis, a integração desta Parcela como Domínio Público Municipal.

A operação de loteamento a realizar na parcela nº 2, destina-se ao realojamento, de 144 agregados familiares do núcleo das “Matas de Santo António”, que actualmente ocupa parte da área do Plano. Pretende-se que esta operação de loteamento se constitua como um elemento qualificador do tecido urbano e social, a implantação do novo edificado, permitindo rematar a malha urbana existente com uma nova frente urbana em articulação com o Parque.

Seguidamente, veremos como se desenvolve um processo expropriativo e como pode evitar sérios constrangimentos a não titularidade de terrenos em termos de cumprimento de prazos de empreitada.

A EXPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO TERRITORIAL E URBANO

Conceito de Expropriação

A expropriação pode ser entendida em sentidos distintos, no entanto a expropriação sobre a qual assenta o presente estágio e a execução do PPJU, significa a privação ou subtracção de um direito e a sua apropriação por um sujeito diferente para a realização de um fim público. Implica, por isso, um momento privativo e um momento apropriativo de um direito, e uma relação entre o expropriado, o beneficiário da expropriação e a entidade expropriante. Trata-se, pois, de um procedimento de aquisição de bens com vista à prossecução de um interesse público.

Uma destruição ou limitação essencial de uma posição jurídica garantida como propriedade, pode também ser considerada uma expropriação, mesmo não existindo um direito de apropriação, estamos nestes casos, perante actuações de entidades públicas cuja finalidade não é a aquisição de bens para a realização de um interesse público, mas que provocam uma limitação de tal forma intensa no direito de propriedade que devem ser qualificadas como expropriativas dando origem, por isso, a uma obrigação de indemnização. Consideram-se, assim, expropriativas, certas intervenções administrativas na propriedade que não envolvem a perda da titularidade de um direito, mas apenas a privação de algumas faculdades decorrentes do direito de propriedade.

Alguns autores identificam esta estratégia como *expropriação de sacrifício*, pessoalmente tendo a não concordar com o termo, já que, qualquer que seja a situação de expropriação, implica sempre uma sensação de “sacrifício” por parte do expropriado.

Estratégia de Actuação - PPJU

A Estratégia de actuação para a intervenção que permitiu a execução do PPJU, incluiu a sequência do lançamento de um processo expropriativo, com um conjunto de acções administrativas (que seguidamente serão apresentadas), cujo objectivo foi o de cumprir o plano de demolições, assegurando a disponibilização dos terrenos, (sempre com o pagamento de indemnizações por prejuízos causados), através da avaliação e pagamento pelas benfeitorias existentes, assim como, o realojamento das famílias residentes no local, o que permitiu a disponibilização e reconstrução da área de intervenção, nomeadamente:

- ✓ Demolição das construções de habitação clandestina existentes dentro da área de intervenção e o seu realojamento
- ✓ Demolição do Campo de Minigolfe e edifícios de apoio, da Junta de Freguesia de Santo António.
- ✓ Relocalização do parque infantil existente, da Junta de Freguesia de Santo António, em duas unidades distintas localizadas a poente e nascente dentro do perímetro de intervenção.
- ✓ Demolição do Campo Polidesportivo, de 3 campos de ténis e do Restaurante do Grupo Desportivo dos Pescadores e, criação de uma nova infra-estrutura de desporto no interior do Parque.
- ✓ Demolição do restaurante “Choupana”, situada dentro da Parcela propriedade do Património do Estado, que funcionava em regime de concessão, e construção de um novo edifício de restauração numa das áreas indicadas no plano.
- ✓ Demolição do restaurante o “Ninho”, situado dentro da Parcela propriedade do Património do Estado em regime de concessão e construção de um novo edifício de restauração numa das áreas indicadas no plano.
- ✓ Desmontagem do conjunto de divertimentos mecânicos diversos, existente no local, em regime de concessão.
- ✓ Redimensionamento da parcela e integração da Central Elevatória SMAS./CMA.
- ✓ Demolição do campo de Minigolfe à data desactivado, em regime de concessão.
- ✓ Integração do Posto de Transformação EDP na área edificada proposta.
- ✓ Desmontagem da antena de telemóveis existente em regime de concessão.

A execução do Plano de Pormenor do Jardim Urbano pressupôs um conjunto de acções articuladas para a execução do mesmo, o seu faseamento, os custos e os meios de financiamento sofreram alterações devido aos entraves colocados pelos ocupantes dos terrenos que eram pertença do Património do Estado, que não tendo sido abrangidos pela expropriação, não foram alvos da justa indemnização pelo abandono dos espaços, tendo sido apenas apresentado como alternativa, um valor calculado através de diferenciais de renda, ora, há que ter em conta que aqueles comerciantes ocupavam aqueles espaços há cerca de 30 anos e, pagavam rendas de baixo valor, logo, reduzindo os valores indemnizatórios a esse critério, obteve-se obrigatoriamente valores muito baixos, o que provocou graves problemas baseados na desigualdade de critérios entre os

comerciantes que foram expropriados e, os que apenas foram notificados para abandonar os espaços, com valores indemnizatórios muito inferiores.

O Programa de Execução do PPJU continha como acções a desenvolver a Aquisição de terrenos, a construção do parque, a construção de Alameda/Via Sul, a construção de habitação para realojamento, a responsabilidade no seu desenvolvimento teve como agentes envolvidos nas acções a executar, a Câmara Municipal de Almada (CMA) e a Sociedade CostaPolis, S.A.

Distribuição de Custos

Acção	(Valores c/IVA)
1. <u>Construção do Parque</u> (*)	
<u>7.404.000,00€</u>	
2. <u>Construção da Alameda/Via Sul</u> (**)	
<u>506.000,00€</u>	
3. <u>Construção de Habitação para Realojamento</u>	<u>6.500.000,00€</u>
144 fogos e 2 unidades comércio / serviços	
<u>Custo Total</u>	<u>14.410.000,00€</u>

(*) Inclui custos de aquisição de terrenos, projectos e construção de edifícios de equipamentos

(**) Inclui custos de aquisição de terrenos e projectos

A Expropriação por Utilidade Pública – Análise de Procedimentos

Objecto da Expropriação

O artigo 1.º do Código das Expropriações (Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro) define, como objecto da expropriação, os bens imóveis e os direitos relativos a bens imóveis. A expropriação dos bens imóveis significa a subtracção dos bens objecto do direito de propriedade (terrenos, edifícios). A expropriação de direitos relativos a bens imóveis significa a expropriação de direitos reais distintos do direito de propriedade (direitos reais limitados de gozo – usufruto, servidões, uso e habitação – e de garantia – hipoteca) e direitos obrigacionais ou de crédito (arrendamento), que incidem sobre bens imóveis. Quando a expropriação incide sobre o bem imóvel, extinguem-se automaticamente os direitos que o oneravam, devendo ser paga uma indemnização ao proprietário e uma indemnização a cada um dos titulares dos outros direitos. O objecto da expropriação não se circunscreve apenas aos bens e direitos referidos neste artigo.

Devido ao alargamento do conceito de expropriação, este acto pode ter hoje como objecto quaisquer direitos privados de carácter patrimonial. Ficam assim apenas excluídos os direitos subjectivos não patrimoniais e os interesses ou meras expectativas. O novo Código das Expropriações prevê, aliás, de forma expressa, a possibilidade de expropriação de bens móveis.

Os direitos relativos a bens imóveis podem ser objecto de expropriação independentemente da subtracção do bem a que se referem e que oneram. Tal acontece em duas situações distintas. A primeira verifica-se quando o sujeito que promove a expropriação é já o proprietário do imóvel mas este está onerado com direitos reais limitados ou com um direito obrigacional, como o arrendamento. A segunda acontece quando, por meio da expropriação, se pretendem constituir direitos reais limitados, como uma servidão ou um direito de superfície.

A expropriação só pode incidir sobre bens privados, O Código das Expropriações admite, em certas circunstâncias, que certos bens do domínio público, designadamente das autarquias locais, sejam afectados a outros fins de utilidade pública. Não se trata, no entanto, nestes casos, de uma expropriação, que só pode incidir sobre bens privados, mas de uma transferência de domínio.

No DR 171 SÉRIE I de 2008-09-04, foi publicada a Lei n.º 56/2008, da Assembleia da República, que procede à quarta alteração ao Código das Expropriações, aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro e, faz a sua republicação integral. Nos termos desse Código, os bens imóveis e os direitos a eles inerentes podem ser expropriados por causa de utilidade pública compreendida nas atribuições, fins ou objecto da entidade expropriante, mediante o pagamento contemporâneo de uma justa indemnização. Compete às entidades expropriantes e demais intervenientes no procedimento expropriativo prosseguir o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos expropriados e demais interessados, observando os princípios da legalidade, justiça, igualdade, proporcionalidade, imparcialidade e boa fé. A referida alteração ao Código das Expropriações, tenta trazer mais celeridade ao processo, conforme será apresentado posteriormente, com a identificação e caracterização das diferentes fases que compõem um processo expropriativo.

Entende-se por expropriação a perda da propriedade privada, ou o seu esvaziamento para o Estado ou seus entes delegados, (neste caso concreto a Sociedade CostaPolis, SA), alegando uma razão de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, mediante o pagamento de justa e prévia indemnização em dinheiro ou bens.

A hegemonia do interesse público sobre o particular configura o dogma da mais alta relevância nas áreas dos direitos constitucional e administrativo, a sua importância influencia as reacções contra o individualismo, invocados muitas vezes aquando do processo litigioso. Fundando-se a democracia no interesse da maioria dos administrados, cuja modelação cabe à lei, entende-se assim que o “querer” do conjunto deve prevalecer sobre o do proprietário, legitimando a supressão ou limitação do bem pessoal em prol do bem comum. Tendo em conta que o “bem comum” é algo com o qual à partida qualquer cidadão concorda mas, desde que não afecte o seu próprio bem individual. Para alguns o recurso à Expropriação tem um cariz ditatorial e constituindo o meio pelo qual o poder estatal impõe a mais grave limitação à propriedade privada, a expropriação é marcada pela incidência de vários princípios jurídicos, afastada qualquer pretensão exaustiva considero relevante destacar 3 desses pressupostos da legitimidade da expropriação por utilidade pública, não esquecendo que o princípio do direito à Justa Indemnização será sempre o primordial em qualquer processo expropriativo.

Princípio da legalidade

Nos termos deste princípio, a expropriação só pode ser efectuada com base na lei, a expropriação é declarada directamente pela lei ou através de um acto da Administração em execução de uma lei que estabeleça as condições de exercício do poder expropriativo deve ser, nos termos do artigo 13.º, n.º 2 do Código das Expropriações, concretizada através de um acto administrativo. Com efeito, tal como decorre deste preceito legal a “...*declaração resultante directamente da lei ou de regulamento deve ser concretizada em acto administrativo que individualize os bens a expropriar...*” bem como o “...*fim da expropriação*” (artigos 13.º, n.º 2 e 17.º, n.º 2). Desta forma, não é possível, face ao ordenamento vigente, uma declaração de utilidade pública resultante directamente da lei. Não obstante isto, se uma lei fixar os bens expropriados e o fim da expropriação, esse deve ser considerado materialmente um acto administrativo.

Princípio da Finalidade

A utilidade pública tem na sua finalidade, um pressuposto de legitimidade da expropriação. O acto expropriativo assenta numa prevalência do interesse público sobre o direito de propriedade privada, pelo que desaparecerá o seu fundamento se o fim da expropriação não for a realização de uma utilidade pública específica. Para dar cumprimento ao princípio da utilidade pública é sempre necessária a emanção de um acto que concretize, no caso concreto, qual a utilidade pública da expropriação, acto esse que é considerado como o verdadeiro acto constitutivo da expropriação do procedimento expropriativo. A função deste acto de declaração da utilidade pública é a de indicar o fim concreto da expropriação e a de identificar os bens necessários para a sua realização.

Princípio da Proporcionalidade

A expropriação, como medida de carácter “castrador”, está subordinada, ao princípio da proporcionalidade. Este princípio desdobra-se em três sub-princípios: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. No domínio da expropriação assume particular relevo o princípio da necessidade, este pode ser entendido em várias dimensões. Em primeiro lugar, a necessidade pode ser vista numa dimensão instrumental – a expropriação, como instrumento de aquisição de bens, só deve ser utilizada quando não seja possível adquirir os bens por qualquer outra via. A

expropriação é, assim, vista como uma última hipótese ou como um instrumento de carácter subsidiário em relação aos instrumentos jurídicos privados de aquisição de bens, logo como uma necessidade. O Código das Expropriações admite a dimensão territorial, já que, nos termos do artigo 3.º, n.º 2 permite que embora não sendo necessário expropriar mais de uma parte do terreno, pode o expropriado, quando se verificarem circunstâncias de dolo que diminuam efectivamente a rentabilidade económica do bem, ou a parte restante não assegurar as comodidades iniciais do bem, requerer a expropriação total do imóvel.

A possibilidade de caducidade do acto de declaração de utilidade pública se o procedimento de expropriação não for concluído num determinado lapso temporal (artigo 13.º, n.º 3, do Código das Expropriações) e o direito de reversão dos bens expropriados se estes não forem utilizados num certo período de tempo para o fim que determinou a expropriação (artigo 5.º, do Código das Expropriações), são manifestações do princípio da proporcionalidade na sua dimensão temporal.

No que diz respeito ao sub-princípio da proporcionalidade em sentido estrito, exige-se com base nele que a entidade expropriante proceda a um balanço dos “custos-benefícios” resultantes da expropriação. Segundo este princípio, meios (expropriação) e fins (o interesse público a satisfazer) são colocados em equação por forma a avaliar e ponderar as desvantagens dos meios em relação às vantagens dos fins. Ora, está a Administração obrigada a fazer um raciocínio deste tipo antes de emitir a declaração de utilidade pública para efeitos de expropriação.

Uma das teorias mais recentes no que concerne à explicação do princípio da proporcionalidade pressupõe que se coloque em balanço, por um lado, o interesse ou importância na adopção de uma medida administrativa restritiva ou limitativa de direitos e, por outro lado, os inconvenientes ou custos que ela apresenta para os administrados. Não seria possível exigir da Administração um equilíbrio rigoroso entre as vantagens da sua acção e os seus inconvenientes, pois, com isso, estar-se-ia a encarcerar a Administração numa impossibilidade de decidir.

Processo Expropriativo – Enquadramento

O sector das expropriações é um sector socialmente sensível e, de grande impacto sobre as populações, contribuindo por vezes, para a degradação da imagem pública das entidades envolvidas.

De acordo com a experiência acumulada ao longo dos trabalhos efectuados para o sector em causa, observa-se que os expropriados vêm rogadas as expectativas no valor do pagamento das indemnizações que lhe são devidas, sendo frequentes as reclamações individuais dirigidas às instâncias responsáveis, por vezes sem obtenção de respostas céleres, transmitindo-se desta forma uma imagem de alheamento e insensibilidade perante um problema social de crescente grandeza.

Acresce o facto de, os cidadãos mostrarem uma exigência cada vez maior, o que é de saudar, ao utilizar as prerrogativas que lhe são facultadas pelo novo Código das Expropriações, recorrendo frequentemente a apoio jurídico. Tal facto obriga também, a uma maior exigência no tratamento da informação e, na prontidão da resposta por parte da Entidade expropriante.

Num Estado de direito, a expropriação de bens imóveis dos cidadãos por motivos de utilidade pública só deverá ter lugar quando não existir qualquer possibilidade de aquisição amigável dos mencionados bens. Com efeito, sendo o direito de propriedade privada um direito fundamental dos cidadãos (artigo 62.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa), o Estado, quanto tiver de adquirir para o seu domínio público bens imóveis necessários para a realização de acções beneficiadoras de toda a comunidade, deverá, primeiramente, esgotar todas as vias que a lei lhe concede, incluindo as vias contratuais próprias do direito privado, a fim de evitar a supressão pura e simples do direito de propriedade privada dos cidadãos. No nosso ordenamento jurídico-constitucional, a restrição dos direitos dos cidadãos deve obedecer ao chamado princípio da proporcionalidade, princípio esse que se encontra consagrado no artigo 18.º, n.º 2, da Constituição. Tal princípio, em matéria de expropriações, corresponde inequivocamente, sempre que a realização do interesse público implique a supressão, restrição ou qualquer outra limitação ao direito de propriedade, a Administração deve optar por encontrar a medida que menos lese a esfera jurídica dos particulares. Assim, como se verá, e em obediência ao disposto na Constituição, o acolhimento do princípio da proporcionalidade do novo regime jurídico das expropriações por utilidade pública impede que, no futuro, a Administração recorra desde logo à expropriação sem que, previamente, tenha tentado realizar o interesse público através do recurso a outras vias legais menos gravosas para o direito de propriedade privada dos particulares. Somente em situações de calamidade pública ou ligadas à defesa nacional e segurança interna, ou ainda nas situações em que as obras a realizar revistam urgência por imperioso motivo de interesse público, é que será

possível à Administração desencadear de imediato o processo expropriativo. Mas, para além disto, terá que existir também, a preocupação de consagrar todo um conjunto de regras de procedimento por parte da Administração para que esta, no decurso do processo de expropriação, subordine a sua actuação aos princípios da imparcialidade, da igualdade e da justiça, princípios esses que decorrem directamente da Constituição. Consagram-se, igualmente, regras que possibilitem aos particulares tomarem antecipadamente conhecimento de que a Administração tem intenção de expropriar os seus bens imóveis, de forma a evitar que a expropriação só seja do conhecimento dos particulares quando a entidade expropriante iniciar as obras ou trabalhos nos seus terrenos. Por último, o novo Código das Expropriações, vem inovar em matéria da justa indemnização a atribuir aos particulares pela expropriação dos seus terrenos para fins de utilidade pública, sendo inegável que o cálculo da justa indemnização continua a ser uma das questões mais delicadas de qualquer regime jurídico de expropriações por utilidade pública. O Tribunal Constitucional tem considerado que a direito à justa indemnização se traduz num direito fundamental de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias, pelo que as suas restrições deverão limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.

Importará agora salientar os aspectos mais inovadores do presente diploma e que, como inicialmente se disse, significam uma alteração substancial do Código anterior. São eles a já referida obrigatoriedade de a Administração tentar previamente adquirir os bens imóveis pela via de direito privado; a declaração de utilidade pública; a posse administrativa; a forma unitária do processo; a expropriação amigável; a classificação dos solos para efeitos de indemnização, e o direito de reversão, no âmbito deste relatório, este Direito será apresentado de forma mais particular, por considerar que foi a grande alteração da última revisão ao CE (Código das Expropriações). É de frisar que o poder público, no caso que me é mais familiar, os Programas Polis, têm como preocupação, em obediência ao princípio constitucional da proporcionalidade, evitar uma expropriação por utilidade pública sempre que for possível alcançar os mesmos resultados por uma outra via legal que não passe pela supressão do direito de propriedade dos particulares. Assim, contrariamente ao que se passava no Código anterior, nenhuma expropriação por utilidade pública poderá ser declarada pelo membro do Governo competente sem que, previamente, a Administração esgote todas as possibilidades de aquisição por via de direito privado dos bens que

pretende adquirir para a prossecução do interesse público. Apenas nos casos de expropriação ligados à defesa nacional e segurança interna ou nos casos de calamidade pública e de obras públicas consideradas urgentes é que a Administração poderá desencadear desde logo a expropriação, nomeadamente através da posse dos terrenos. Nos restantes casos, a entidade pública interessada na expropriação terá sempre de demonstrar, por via documental, perante a entidade competente para declarar a utilidade pública, que tentou, sem êxito, adquirir os bens por via de direito privado. Verificava-se, por vezes, que os particulares só tinham efectivo conhecimento de que os seus terrenos tinham sido expropriados aquando da tomada de posse administrativa por parte de entidade expropriante para efeitos de começo das obras projectadas. Pretendeu-se assim, em obediência à transparência que deve presidir à actuação da Administração, que os particulares conheçam, em tempo útil, as intenções expropriativas da Administração. Assim, antes da sua apresentação à entidade competente para a declaração de utilidade pública da expropriação, o requerimento da futura entidade expropriante deverá ser dado a conhecer, mediante carta registada, aos titulares dos direitos que incidem sobre os bens a expropriar. O mesmo requerimento será tornado público mediante edital a afixar na sede do município da localização dos bens a expropriar.

Em matéria de posse administrativa inovou-se no que diz respeito às condições da sua efectivação. Assim, tal posse só passará a ter lugar se, para além da vistoria ad perpetuam rei memoriam, efectuar depósito, à ordem do titular dos bens a expropriar, da quantia que tiver sido fixada pelo perito ou, se houver contestação por parte do expropriado, do eventual excesso para a média dos valores em confronto, sendo, neste caso, o depósito feito à ordem do juiz de direito da comarca da situação dos bens a expropriar.

Inovação significativa em matéria de expropriações amigáveis é a desnecessidade de o auto de expropriação amigável ser enviado ao tribunal da comarca dos bens expropriados. Se a entidade expropriante e os expropriados acordam na fixação de um valor a atribuir ao bem expropriado, é escusado fazer intervir o juiz para a adjudicação da propriedade, proporcionando-se um desafogo dos Tribunais. Pela via do auto ou até da própria escritura pública notarial, permite-se agora a concretização das expropriações amigáveis mediante a celebração de escritura em qualquer notário, a entidade expropriante adquirirá automaticamente o bem. Seguido de registo na Conservatória, evitando-se que os particulares sejam penalizados com essas demoras.

Considerando que um dos elementos a ter em conta na fixação de uma indemnização por expropriação é a potencial edificabilidade do terreno a expropriar, optou-se por dividir, para efeito do cálculo da indemnização, o solo em apto para a construção e solo para outros fins. Relativamente às parcelas expropriadas para a execução do PPJU, ambas foram classificadas como solo apto para construção. No que diz respeito a esta última classificação, a jurisprudência do Tribunal Constitucional foi produzida com base na potencialidade edificatória de terrenos localizados próximo de uma malha urbana (e portanto aptos para construção) ou terrenos que, embora localizados fora dos aglomerados urbanos, poderiam vir a ter alguma potencialidade edificatória, já que o direito à edificação em qualquer terreno deveria ser considerado como um factor de fixação valorativa para efeitos de indemnização. Por último, e já referido anteriormente, o novo Código vem consagrar a possibilidade de os particulares expropriados poderem exercer o seu direito de reversão nos casos em que a Administração der uma outra utilidade aos bens expropriados que não a prevista na declaração de utilidade pública ou ainda se tiver cessado a aplicação a esse fim. Sem querer desprezar as grandes linhas de orientação que têm vindo a ser expostas, afigura-se que o acolhimento do direito de reversão constitui, sem dúvida, um dos seus aspectos mais importantes. Com efeito, há muito que se justificava o «regresso» pleno do direito de reversão à lei sobre expropriações por utilidade pública, dado que apenas se permitia o direito de reversão quando o expropriado fosse uma autarquia local e a entidade expropriante fosse de direito público. Se pensarmos que a quase totalidade das expropriações feitas no nosso país são desencadeadas quer pelo Estado, quer pelas autarquias locais, facilmente se constata que o direito de reversão previsto no artigo 5.º do Código ficava totalmente despido de conteúdo no que dizia respeito às garantias do particular perante a expropriação. Impunha-se, pois, a consagração inequívoca do exercício ao direito de reversão, de forma a, por um lado, moralizar a actuação da Administração na efectiva utilização do bem expropriado para o fim de utilidade pública que esteve presente na respectiva declaração e, por outro, a possibilitar aos particulares expropriados a recuperação dos bens que não fossem aplicados ao fim que determinou a expropriação.

A Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro veio aprovar um novo Código das Expropriações, instrumento da maior relevância mas que, no entanto, introduziu alguns bloqueios na materialização das obras públicas, nomeadamente o enfraquecimento da Entidade Expropriante, por lhe escapar o controlo dos acontecimentos e por fomentar a via

litigiosa, provocando sobrecustos desnecessários, paralisação das obras, atraso da sua entrada ao serviço e, ainda, injustiças no tratamento dos expropriados.

De uma forma mais concreta, destacam-se as seguintes alterações com reflexo negativo para a Entidade expropriante, mas que torna mais facilitado todo o processo negocial, se se tomar em conta o ponto de vista do expropriado, na instrução dos processos expropriativos:

- - Acto de transmissão da posse administrativa no local, com notificação prévia do dia e hora (nº 2, do art.º 20º);
- - Maior número de notificações (ex.: notificação da DUP – nº 1, do Artº 17º);
- - Não obstante, considero positivo por exemplo, a necessidade de enviar cópia do Relatório da Vistoria ad perpetuum rei memoriam aos interessados para, querendo, apresentarem reclamação contra o seu conteúdo (nº 7, do art.º 21º).
- - A investidura administrativa na posse dos bens pressupõe o depósito da quantia calculada pelo perito oficial à ordem dos expropriados – no caso de carácter urgente até 10 dias depois da referida Tomada de Posse Administrativa:
- -Torna possível o pagamento de uma indemnização superior à estipulada em decisão arbitral (no caso de a avaliação inicial ser inferior a essa indemnização e mesmo que o expropriado já tenha levantado o montante depositado).
- - As avaliações dos encargos com a expropriação passam a ser efectuadas por perito da lista oficial (nº 4, do art.º 10º):
- - Maior morosidade;
- - Aumento dos custos - por vezes o custo da avaliação é superior ao montante da indemnização, como no caso da expropriação de pequenas parcelas de terreno, como exemplo temos o custo das avaliações, os honorários dos peritos, as despesas administrativas (escrituras, registos, ...);
- - O acréscimo da qualidade e imparcialidade da avaliação efectuada, que tanto fundamentou a última revisão do Código das Expropriações está ainda por demonstrar, acredito que quando se encontrar finalizado o concurso para novos peritos avaliadores a situação será francamente

alterada, uma vez que, actualmente sempre que é solicitada a nomeação de um Perito ao Tribunal da Relação competente, invariavelmente trata-se sempre das mesmas pessoas já muito conhecidas nesta área, o que se deve principalmente devido ao facto do Ministério da Justiça não abrir vagas desde 1981, tendo já grande parte dos peritos falecido, ou encontrando-se incapazes para as funções, existindo actualmente, um número restrito de peritos habilitados para o acto, estando por diversas vezes nomeados para funções “duplas”, dos quais terão que pedir escusa por poder existir conflito de interesses.

Processo Expropriativo – Faseamento

O processo de expropriação é composto por dois procedimentos: um administrativo, que consiste no conjunto de actos que gravitam em torno do acto de declaração da utilidade pública, e um judicial, que abrange os actos relacionados com a discussão litigiosa do valor da indemnização, de competência dos tribunais comuns. O procedimento expropriativo pode, pois, decompor-se em várias fases.

Falar em procedimento expropriativo significa, falar num procedimento administrativo que desencadeia num acto de autoridade, ou seja, num acto administrativo. Nesta perspectiva, o acto principal do procedimento, o seu momento constitutivo ou o acto chave é a declaração de utilidade pública, na medida em que é este o acto que contém em si o sacrifício do direito de propriedade do particular.

De acordo com o que já foi dito, a expropriação é um instrumento jurídico de aquisição de bens, mas um instrumento jurídico de direito público, distinguindo-se, desde logo, dos meios jurídicos-privados. Com isto pretendemos afirmar que a designada “aquisição por via de direito privado” referida no artigo 11.º do Código das Expropriações não se encontra ainda no procedimento expropriativo, embora apenas possa ser compreendido em função dela.

Uma das questões que mais tem empenhado a doutrina é a de saber em que momento ou qual o acto que dá início ao procedimento expropriativo. Para o efeito deve ter-se em consideração que a noção de procedimento administrativo não abrange todos os actos jurídicos eventualmente relacionados com a decisão de expropriar. Em sentido técnico, não entram no procedimento actos que a sua instauração pressupõe, mas apenas aqueles que são praticados em função da decisão final. De acordo com esta concepção, não pode

ser considerado que a referida “aquisição pela via de direito privado” possa ser já considerada como um trâmite do procedimento administrativo de expropriação, na medida em que ela não visa, de forma imediata, a declaração da utilidade pública mas sim, como o próprio nome indica, tem por objectivo imediato a aquisição do bem por uma via diferente da via expropriativa. Claro que, tratando-se de uma aquisição prévia ao desencadear de um procedimento administrativo (expropriativo), compreende-se que esteja sujeita a regras precisas e definidas na lei. As mesmas serão apresentadas numa fase posterior deste relatório. É de realçar que, iniciando-se o procedimento expropriativo, com o requerimento a solicitar a declaração de utilidade pública, todos os actos jurídicos que o Código das Expropriações obriga que tenham lugar antes da sua remessa, na medida que se trata de actos que o processo de expropriação pressupõe, devem ser antecedentes de um procedimento expropriativo.

Este procedimento expropriativo é constituído para por um conjunto de actos promovidos pela entidade que pretende beneficiar da expropriação e que antecedem o início deste. No Código de 1991 inseria-se nesta fase apenas a aquisição do bem pela via do direito privado. Com o actual código, o legislador veio autonomizar a resolução de requerer a declaração de utilidade pública, resolução essa que deve ser fundamentada, mencionando expressa e claramente a causa de utilidade pública a prosseguir e a norma habilitante, os bens a expropriar, os proprietários e demais interessados conhecidos, a previsão do montante dos encargos a suportar com a expropriação e a indicação do que é que se encontra previsto para os imóveis a expropriar em instrumento de gestão territorial. Esta resolução deve ser notificada ao expropriado e demais interessados mediante carta ou ofício registados.

Contrariamente ao que alguns autores e técnicos consideram, a referida resolução é, quanto a mim, um acto administrativo. Com efeito, trata-se de um acto através do qual a entidade que pretende beneficiar da expropriação exterioriza a sua vontade de dar início ao procedimento expropriativo, independentemente de o bem acabar por ser adquirido pela via do direito privado, nunca haveria esta aproximação se não estivesse iminente uma Expropriação. Este procedimento administrativo traduz uma intenção de dar início a um procedimento administrativo, exigindo-se que quem pretenda beneficiar da expropriação tenha já identificado o bem a expropriar e os possíveis afectados com a expropriação, a causa de utilidade pública, bem como a previsão do montante da indemnização. Isto serve para dois efeitos: para que na fase de tentativa de aquisição do bem pela via do direito privado, o particular tenha conhecimento de que se trata de uma

tentativa de aquisição do bem que precederá, caso ela não tenha êxito, um procedimento expropriativo; por outro lado, para que, em caso de insucesso desta tentativa de aquisição do bem, do requerimento previsto no artigo 12.º conste já um conjunto de dados necessários para que a entidade competente possa decidir sobre a declaração de utilidade pública, designadamente a previsão do montante dos encargos a suportar com a expropriação, isto na medida em que o requerimento deve ser instruído, designadamente, com a cópia da referida resolução e respectiva documentação. Ou seja, serve para, em caso de procedimento expropriativo, facilitar a sua instrução.

È facilmente aceitável a imprescindibilidade da resolução de expropriar na condução do procedimento expropriativo ou na instrução do procedimento, confere -lhe a natureza de acto que verdadeiramente inicia e “orienta” todo o procedimento expropriativo, apresentando-se este como um acto de grande importância na condução dos demais passos que integram este procedimento. Mais, para esta doutrina, a actual configuração da resolução de expropriar serve dois procedimentos distintos: dependendo das circunstâncias do caso, é um acto propulsivo e conformador apenas do procedimento expropriativo (desde logo se o procedimento for urgente, situação em que se dispensa a tentativa prévia de aquisição “por via do direito privado”), apenas do procedimento contratual de aquisição do bem ou de transferência do direito (se houver acordo e celebração do contrato para que este tende), ou *de ambos* (se o procedimento de aquisição por via do direito privado não for bem sucedido e se revele necessário lançar mão de um acto de autoridade que o “substitua”).

Após a resolução de requerer a declaração de utilidade pública segue-se a tentativa de aquisição do bem pela via do direito privado, salvo nos casos em que

Essa imprescindibilidade advém-lhe do facto de ela ser um acto que tem de ser praticado em todos os procedimentos, inclusivamente os urgentes (sendo, neste caso, notificado o requerimento conjuntamente com a resolução de expropriar), de ser o momento da sua prática o momento relevante para se aferir da boa ou má-fé do expropriado aquando da determinação do montante indemnizatório.

Com a previsão deste trâmite pretende dar-se cumprimento ao já referido anteriormente, que a expropriação, como instrumento público de aquisição de bens, só deve ser utilizada quando não seja possível adquiri-los por qualquer outra via, designadamente a via privada.

Pode argumentar-se que, ao colocar a tentativa de aquisição numa fase pré-procedimento expropriativo, a ter êxito tal tentativa não chega sequer a iniciar-se um

procedimento expropriativo, não sendo, obviamente, a aquisição pelo direito privado nenhuma expropriação amigável. Com efeito, tal como dissemos supra, sendo a expropriação um processo de aquisição de bens, ela pressupõe a prática de um acto de autoridade, o que não acontece neste caso, em que a aquisição é feita pela via negocial, mas nunca esquecendo que o mesmo acontece porque se tem conhecimento que num curto espaço de tempo será iniciado um processo expropriativo. Logo, não se pode esquecer que não se trata de uma qualquer aquisição pela via do direito privado, como aquela que pode decorrer entre particulares ou entre entidades públicas e particulares, mas de uma aquisição por via de direito privado que antecede um procedimento expropriativo.

A atribuição do carácter de urgência à expropriação é da competência da entidade responsável pela declaração da utilidade pública, ocorrendo apenas aquando da emissão desta (artigo 15.º). No entanto, ao determinar que nos casos de expropriação com carácter de urgência o beneficiário da expropriação está dispensado da tentativa de aquisição do bem pela via de direito privado, o Código está a permitir que seja o beneficiário da expropriação, numa fase prévia à declaração de utilidade pública, a decidir se se trata ou não de uma expropriação urgente, podendo, desta forma, auto dispensar-se deste trâmite prévio que é a tentativa de aquisição do bem pela via do direito privado. A única forma de se conciliar o artigo 15.º (que determina ser na declaração de utilidade pública que se atribui carácter de urgência à expropriação), com o artigo 11.º, (que a dispensa nos casos de expropriação urgente) é a de permitir que o beneficiário da expropriação requeira a declaração de utilidade pública com carácter de urgência, dispensando-se, assim, da tentativa de aquisição pela via do direito privado, mas admitindo, ao mesmo tempo, que a entidade competente pela declaração de utilidade pública, entendendo não se tratar de uma situação de urgência, possa remeter o processo ao beneficiário da expropriação para que dê cumprimento a esta fase. Posso adiantar que ao longo de 5 anos de trabalho directo em procedimentos expropriativos, todos eles por utilidade pública e todos eles com carácter de urgência, nunca dói dispensada a primeira notificação que informa da Intenção de Expropriar, e que funciona uma primeira abertura ao diálogo.

Claro que não tendo afirmar que se está na mesma posição que existem, em regra, nas negociações de carácter privado, uma vez que, se não vender o bem ao potencial beneficiário da expropriação, sabe que será desencadeado um procedimento de carácter público e coactivo para a sua aquisição. Daí que se compreendam as cautelas várias e as

várias restrições a que o Código das Expropriações veio subordinar esta fase, designadamente sujeitando o cálculo do preço da aquisição a regras restritivas (determinando que a proposta de aquisição seja feita com base em relatório de perito da lista oficial), de forma a garantir que o particular que “cede” o bem à administração pela via do direito privado não seja tratado de forma menos favorável do que aqueles que, por não terem “cedido” o bem por essa via, vieram a ser expropriados.

Considero que a previsão de uma tentativa de aquisição do bem pela via do direito privado é uma forma de garantir a participação do expropriado no procedimento expropriativo. Primeiro, porque não está ainda a decorrer qualquer procedimento expropriativo e, depois, porque a posição do potencial expropriado numa tentativa de aquisição do seu bem pela via do direito privado não é a mesma que ele tem quando a administração desencadeou já um processo tendente a adquirir, de forma unilateral e coactiva, o seu bem. Na primeira situação, o particular estará essencialmente preocupado em conseguir o melhor preço pelo seu bem, não se preocupando com a legalidade ou oportunidade de uma eventual expropriação que pode nem chegar a desencadear-se.

Apenas se tal aquisição falhar é que é necessário garantir que o particular venha ao procedimento expropriativo para se pronunciar sobre ele, o procedimento expropriativo, não o administrativo propriamente dito se inicia, pois, em meu entender, com o requerimento que é remetido ao órgão competente pela declaração de utilidade pública. No caso de ter sido dado cumprimento à tentativa de aquisição pela via do direito privado e não tendo esta resultado, a lei determina que a entidade interessada na expropriação pode formular o requerimento notificando desse facto os proprietários e demais interessados.

Quando se trate de expropriação que dispensa a tentativa de aquisição pela via do direito privado, embora nada diga a lei a este propósito, considero que também nestas situações e, como sinal de boa-fé por parte da entidade expropriante, se deve dar cumprimento a esta exigência da notificação do início do procedimento.

Naquelas situações em que não haja lugar à tentativa de aquisição do bem pela via do direito privado, há quem entenda que não se deve publicitar a resolução de requerer a declaração de utilidade pública mas sim o próprio requerimento. Nestes casos, entende-se que o particular deve ser notificado do requerimento que, por ter de conter cópia daquela resolução, pressupõe também a notificação desta, discordo desta opção uma vez

que, no que concerne à declaração de utilidade pública, ela corresponde ao momento constitutivo do procedimento, uma vez que é o acto que produz directamente o “sacrifício” do particular. De facto, após a declaração da utilidade pública, o bem do particular fica imediatamente adstrito ao fim específico da expropriação.

Nos termos do artigo 14.º do Código das Expropriações, a declaração de utilidade pública é da competência do ministro a cujo departamento compete a apreciação final do processo, mas, quando se trate de expropriações de iniciativa da administração local autárquica, para efeitos de concretização de plano de urbanização ou de plano de pormenor eficaz, a competência pertence à assembleia municipal.

Em caso de competência do governo, em que não seja possível determinar o departamento a que compete a apreciação final do processo, é competente o Primeiro-Ministro, com faculdade de delegação no ministro responsável pelo ordenamento do território. No actual código não se prevê expressamente qualquer fase onde se permita que o expropriado e demais interessados se possam pronunciar sobre a legalidade e a oportunidade da expropriação. Pelo contrário, o código de 1991 previa a necessidade de o requerimento da declaração de utilidade pública ser dado a conhecer aos titulares dos bens ou direitos a expropriar, devendo ainda ser tornado público através de edital afixado na sede do município da localização dos bens a expropriar, prevendo-se que qualquer interessado pudesse pronunciar-se sobre a legalidade e a oportunidade da expropriação mediante exposições escritas apresentada à entidade requerente, exposições essas que deveriam ser enviadas à entidade competente pela declaração da utilidade pública em anexo ao respectivo requerimento (artigo 14.º). Desta forma cumpriam-se simultaneamente três objectivos: a publicitação do início do procedimento, a audiência prévia dos interessados dando-se, ainda, cumprimento a uma espécie de inquérito público à expropriação pretendida.

Em casos em que a deliberação de declaração de utilidade pública seja tomada pela assembleia municipal, deve ser esta tomada pela maioria dos seus membros em efectividade de funções e comunicada ao membro do Governo responsável pela área da Administração Local.

Ora, não obstante o actual código não fazer qualquer referência quanto à necessidade da audiência prévia dos interessados, parece-me que ela deve, ainda assim, ter lugar, porque se há procedimentos onde mais se justifica a audiência prévia dos interessados, é precisamente nos procedimentos condicionantes de direitos, como é o que acontece com a expropriação.

Como será referido em maior pormenor numa fase mais adiantada, é necessário ter em conta que sendo, embora, a declaração de utilidade pública o acto central do procedimento expropriativo, ela não opera a transferência do direito, ou seja a sua adjudicação ao beneficiário da expropriação. Tal apenas ocorrerá com o pagamento da indemnização que, desta forma, deve ser considerada como um elemento constitutivo e não um efeito da expropriação. No procedimento de expropriação, a determinação do montante da indemnização pode ser feita mediante acordo, que como já vimos dispensa a intervenção do juiz para a adjudicação da propriedade ou em via litigiosa.

Processo Expropriativo – Procedimentos Administrativos

Como vimos, o processo expropriativo – desde a sua génese, até à sua conclusão por auto de expropriação amigável ou por via judicial – é composto por diversas fases, todas elas acompanhadas por notificações, cujo objectivo é dar conhecimento das mesmas, a todos os interessados no processo expropriativo, os quais já foram abordados mas numa vertente mais jurídica, o que me proponho é fazer um enquadramento do ponto de vista técnico de como se desenrola um processo expropriativo.

Deste modo, é importante enquadrar de uma forma mais pormenorizada e tendo em conta o estágio realizado, as iniciativas que compuseram as expropriações necessárias à execução do PPJU, definindo-se as fases que um processo expropriativo com carácter de urgência, baseado na utilidade pública, deverá conter.

O processo expropriativo inicia-se com a decisão de expropriar, tomada por parte da Administração, a qual solicita uma avaliação das Parcelas a expropriar que, irá originar o Relatório de Avaliação, no qual, consta a caracterização da parcela e, a identificação do proprietário e eventuais interessados, é neste relatório que se irá basear o processo de negociação, é de notar que, este primeiro relatório de avaliação deverá ser solicitado a um Perito das Listas Oficiais, essa mesma decisão é dada a conhecer aos interessados através de uma Primeira Notificação, a qual é tecnicamente conhecida como “N1 – Intenção de Expropriar”, (anexo VII) relativamente às Parcelas 1 e 2 que compõem a planta de expropriações necessárias à execução do Plano de Pormenor do Jardim Urbano, as mesmas ocorreram em 23 de Janeiro de 2006.

Após a recepção do levantamento cadastral e da avaliação das Parcelas a expropriar e, pós o primeiro contacto com os expropriados e demais interessados, instrui-se o

processo administrativo e envia-se para o ministério da tutela solicitando-se a publicação da Declaração de Utilidade Pública (DUP), juntamente com todas as peças necessárias, são elas;

- Requerimento de enquadramento e solicitação para a publicação da Declaração de Utilidade Pública
- Extracto da Acta do Conselho de Administração, ou da entidade que o substituir;
- 2 Exemplares da Planta de Expropriações;
- Mapa de Expropriações;
- Relatórios de avaliação das parcelas;
- Cópia das notificações da resolução de expropriar;
- Planta de Implantação do Plano de Pormenor (ou de outro instrumento de gestão territorial que justifique a necessidade de expropriação) com sobreposição das parcelas a expropriar;
- Despacho conjunto, publicado em Diário da República, que reconheça o interesse público da intervenção em causa;
- Cópia da garantia bancária, emitida pelo Banco, para garantia do montante global de indemnizações.

Com a publicação da DUP, a mesma deve identificar sucintamente os bens sujeitos a expropriação, referindo a descrição predial e inscrição matricial, e mencionar os direitos, ónus ou encargos que sobre eles incidem bem como os nomes dos respectivos titulares e salientar, o fim da expropriação, podendo ser apresentada em substituição, a planta que permita a delimitação legível do bem necessário ao fim de utilidade pública. O acto declarativo da utilidade pública e a sua renovação são sempre publicados, por extracto, na 2ª serie do Diário da República e, notificados os expropriados e demais interessados, por carta ou ofício sob registo com aviso de recepção, devendo ser averbados no registo predial. A notificação aos interessados deverá ser remetida num prazo razoavelmente rápido após a publicação da DUP e deverá fazer-se acompanhar do referido Despacho. Relativamente ao processo em análise, essas notificações ocorreram a 05 de Junho de 2006. Estabelece-se que após a notificação da declaração de utilidade pública, o expropriado e os demais interessados devem comunicar à entidade

expropriante, por escrito, qualquer alteração da sua residência habitual ou sede. A alteração da residência habitual ou da sede do expropriado e dos demais interessados que não tenha sido comunicada, não constitui fundamento para a repetição de quaisquer termos ou diligências do procedimento expropriatório.

Após esta fase e, seguindo o disposto no nº 6 do artigo 20º do Código das Expropriações, é enviada a solicitação ao Tribunal da Relação competente para que nomeie um perito das lista oficiais, cujo mesmo deverá realizar o Relatório de *Vistoria Ad Perpetuam Rei Memoria*. Este relatório não inclui valores, tratando-se de uma descrição exaustiva do bem a expropriar, sendo o fim o de obter uma “fotografia” descritiva que possa ser utilizada, caso o processo se alongue no tempo e siga a via litigiosa após o desaparecimento do referido bem. Este relatório, é de extrema importância, já que será o único registo válido que poderá ser utilizado em fase de avaliação arbitral ou de peritagem. No que se refere ao PPJU, essa solicitação foi feito ao Dr. Juiz Presidente do Tribunal da Relação de Lisboa em 05 de Junho de 2006, em 14 de Junho foi comunicada a nomeação do Perito competente e transmitida aos interessados a realização da *Vistoria* no dia 11 de Julho de 2006.

No dia 1 de Agosto de 2006 foi enviado a todos os interessados (proprietários e arrendatários) o referido relatório de *vistoria*. Após recepção do Relatório de VAPRM, poderão os interessados, no prazo de 5 dias, contestar o conteúdo do mesmo, ou solicitar esclarecimentos ao perito responsável, o mesmo responderá e apresentará um relatório complementar que será novamente enviado a todos os intervenientes no processo expropriativo e que ficará anexado ao primeiro. No caso específico dos expropriados abrangidos pela execução do PPJU, nenhum apresentou qualquer contestação aos Relatórios APRM apresentados.

Cumprido este procedimento, a entidade expropriante encontra-se em condições de, segundo o disposto na Declaração de Utilidade Pública, promover a Posse Administrativa do bem expropriado. Em particular foi estabelecido, no caso das expropriações urgentes, o prazo de 10 dias após a investidura administrativa na posse do bem por parte da entidade expropriante, para o depósito da quantia avaliada inicialmente para o bem em questão, com a garantia do direito do expropriado a receber juros no caso de não ser efectivado o depósito dentro daquele prazo.

A Posse Administrativa das Parcelas 1 e 2 da Planta de Expropriações, alvo do estágio em análise, foi comunicada a todos os interessados em 1 de Setembro de 2006 e, teve

lugar no local das Parcelas a 12 de Setembro de 2006. Sendo este um dos elementos principais de qualquer processo expropriativo, considero importante a inclusão de uma minuta de Auto de Posse Administrativo (anexo VIII).

Em cumprimento do disposto no nº 3 do artigo 22º, do código das expropriações, o Auto de Posse Administrativa foi enviado aos expropriados, corre um máximo de 10 dias para que a entidade expropriante promova, e comunique, o depósito à ordem do expropriado, do valor que consta do relatório de avaliação. No caso das Parcelas 1 e 2 estes actos foram feitos em simultâneo (envio do Auto de Posse Administrativo e comunicação do depósito da indemnização). É de salientar que, o depósito do valor da avaliação inicial não pressupõe a sua aceitação, é apenas uma garantia, inclusivamente, o CE prevê que qualquer expropriado devidamente identificado, possa solicitar à entidade expropriante, uma autorização de levantamento e aceda a esse valor, ficando explícito que este acto não corresponde à aceitação desse valor, vindo o mesmo a ser discutido nas instâncias próprias e, caso seja entendido pelas entidades responsáveis por novas avaliações que o valor da justa indemnização é superior ao avaliado inicialmente, caberá à entidade expropriante proceder ao pagamento do diferencial, caso contrário (não tão raro como se possa julgar), na eventualidade de as seguintes fases de avaliação virem a originar um valor inferior ao anteriormente depositado, será o expropriado notificado para, dentro do prazo estipulado, restituir à entidade expropriante o valor que houver recebido a mais.

Importa referir que, enquanto se desenvolve todo o processo administrativo, deverá a entidade expropriante promover junto dos diversos interessados, contactos e negociações, numa tentativa de assegurar que a maioria dos processos seja finda de forma amigável. Infelizmente, no caso destas 2 Parcelas, não foi possível chegar a acordo, pelo que, foi necessário promover a arbitragem. A título de exemplo, pode-se indicar que do Projecto de Expropriações que possibilitou a execução do Programa Polis da Área Central do Cacém, de um total de 141 parcelas expropriadas, foram celebrados 90 Autos de Expropriação Amigável (Acordos) com proprietários.

Inicia-se um processo de arbitragem com uma notificação aos interessados, informando que, em virtude de as negociações terem falhado, se solicita que os mesmos nomeiem um perito que os represente na comissão arbitral. Uma comissão arbitral é constituída por 3 árbitros (peritos), um nomeado pela entidade expropriante, outro pelos expropriados e, o terceiro árbitro, que será o árbitro presidente, deverá ser escolhido por consenso entre os restantes dois. Caso não se verifique o entendimento de quem deverá

ser nomeado árbitro presidente, deverá essa situação ser relatada ao Tribunal da Relação competente, para que o mesmo proceda à nomeação de um árbitro presidente. O mesmo procedimento deve ser seguido, caso não se consiga consenso entre, por exemplo, um proprietário e um arrendatário de uma parcela.

No processo de expropriação em causa, foi solicitada aos expropriados a nomeação de um perito em 15 de Dezembro de 2006. Em 09 de Janeiro de 2007 foi solicitado aos 2 árbitros já apresentados, a nomeação de um árbitro presidente, o que ocorreu em 09 de Janeiro e 27 de Fevereiro de 2007, respectivamente.

Estando reunidas as comissões arbitrais que procederam à realização dos Relatórios de Arbitragem, que foram entregues à CostaPolis em 28 de Agosto de 2007 (Parcela 1) e 24 de Julho de 2007 (Parcela 2).

Após a entrega dos Relatórios de Arbitragem à entidade expropriante, a mesma tem 30 dias para o remeter ao Tribunal da respectiva comarca e, caso exista um diferencial positivo desse relatório face ao valor depositado aquando da Tomada de Posse Administrativa, terá a entidade expropriante que efectuar o depósito desse diferencial à ordem do tribunal, aquando da remessa do processo ao mesmo.

No programa de expropriações necessárias à execução do PPJU Existiram discrepâncias consideráveis entre os valores apurados no Relatório de Avaliação Inicial e no Relatório de Arbitragem, conforme se pode analisar no seguinte quadro:

Quadro 3 – Valores Indemnizatórios

Parcela	Valor do Relatório Inicial (€)	Valor do Relatório de Arbitragem (€)	Diferencial (€)
1 – GDPCC	328.517,16	411.959,26	83.442,10
Rest. O Batatinha	208.902,00	(Acordo)	
Rest. Remédio Santo	144.581,25	(Acordo)	
2–Orbitur, Imobiliária, SA	239.287,95	385.500,16	146.212,21

A adjudicação judicial da propriedade só é exigível naqueles casos em que não há acordo quanto ao montante da indemnização e o litígio tiver de ser decidido por arbitragem com possibilidade de recurso para o tribunal de comarca e deste para a Relação. Neste caso, o juiz não realiza nenhum juízo sobre a legalidade ou a conveniência da expropriação: realiza apenas um acto de controlo preventivo, de âmbito limitado, verificando tão só a regularidade formal do procedimento expropriatório. Ao adjudicar a propriedade o juiz limita-se a emitir como que um “visto” que desencadeia a eficácia do acto de declaração da utilidade pública, que é o acto constitutivo do procedimento expropriatório. Assim, apenas haverá lugar a um procedimento judicial quando exista litígio relativamente ao montante da indemnização.

Neste aspecto, o novo Código das Expropriações simplificou o procedimento expropriativo, uma vez que o anterior dispunha que a adjudicação da propriedade tinha de ser sempre determinada pelo juiz, mesmo quando o expropriado e o beneficiário da expropriação chegassem a acordo quanto ao montante da indemnização.

Os expropriados são os principais beneficiados com esta simplificação do procedimento expropriativo já que poderão dispor, desde logo, após a assinatura da escritura pública ou do auto de expropriação amigável, do valor da indemnização, não suportando, assim, os efeitos nefastos das demoras que, por vezes, se verificavam em juízo.

Estes processos são sempre remetidos ao Tribunal da Comarca, sendo que os processos referentes às Parcelas 1 e 2 deram entrada no Tribunal Judicial da Comarca de Almada, em 16 de Janeiro de 2008 e 06 de Setembro de 2007, respectivamente.

Além de toda a correspondência trocada entre a entidade expropriante e os interessados na parcela, importa elencar os documentos que deverão ser remetidos a tribunal, sempre que se processe uma remessa desta génese:

- Declaração de Utilidade Pública
- Registo na Conservatória
- Matriz das Finanças
- Relatório de Vistoria ad Perpetuam Rei Memoriam
- Auto de Posse Administrativa
- Guia (s) de Depósito
- Autorização (ões) de Levantamento (caso existam)

- Acordos realizados com outros interessados na Parcela.
- Outros documentos de importância relevante

Depois de devidamente instruído o processo e efectuado o depósito, o Juiz no prazo de 10 dias adjudica a propriedade à entidade expropriante. Esta adjudicação é em simultâneo comunicada à Conservatória do Registo Predial competente para efeitos de registo oficioso. Ambas as partes têm 20 dias para recorrer da decisão judicial quanto ao valor arbitral, como vimos, nunca quanto à titularidade da propriedade.

Segue-se a fase de Peritagem, a qual integra uma comissão de Peritagem constituída por 5 peritos, um de cada uma das partes envolvidas e 3 nomeados pelo tribunal. Esta fase, é uma das mais morosas de todo o processo, são raros os casos que seguem a via da peritagem, uma vez que esta já acarreta custos para os expropriados, por norma, sendo que impera sempre o livre arbítrio, só seguem a fase de Peritagem os processos expropriativos que implicam montantes indemnizatórios consideráveis. Os processos que não se findam com a Peritagem, seguirão recurso para o Tribunal da Relação.

Expropriação – Garantias dos Particulares

A primeira garantia de que dispõem os particulares face à expropriação é uma garantia de carácter geral. Com efeito, sendo o acto de declaração de utilidade pública um acto administrativo, o particular por ele lesado dispõe, tal como acontece em relação a qualquer acto administrativo, do direito à impugnação contenciosa, com fundamento em ilegalidade.

Mas o Código das Expropriações prevê ainda algumas garantias específicas dos particulares perante a expropriação. São elas a caducidade da declaração de utilidade pública, a indemnização e o direito de reversão, (este último por ser uma inovação da última revisão do CE será seguidamente descrito em maior pormenor), vejamos em que consiste cada uma.

Caducidade do acto de declaração de utilidade pública.

A declaração de utilidade pública caduca se o beneficiário da expropriação não tiver promovido a constituição da arbitragem no prazo de um ano ou se o processo não for enviado a tribunal competente no prazo de 18 meses, em ambos os casos contados a

partir da data de publicação no *Diário da República* daquele acto. Com esta garantia o expropriado não vê o processo de expropriação prolongar-se indefinidamente. A declaração de utilidade pública caducada pode ser renovada em casos devidamente fundamentados e no prazo máximo de um ano a contar do termo dos prazos referidos. Renovada a declaração de utilidade pública, o expropriado é notificado para optar pela fixação de nova indemnização ou pela actualização da anterior, aproveitando-se, neste caso, os actos praticados. Tratando-se de obra contínua, a caducidade não pode ser invocada depois de aquela ter sido iniciada em qualquer local do respectivo traçado, salvo se os trabalhos forem suspensos ou estiverem interrompidos por prazo superior a três anos.

A indemnização

A indemnização é a principal garantia de um processo desta génese, esta visa compensar não o benefício que a entidade expropriante vai obter com o resultado da expropriação, mas sim, ao valor real do bem de acordo com a sua utilização e situação à data da Declaração de Utilidade Pública.

O direito de reversão

Quando o beneficiário da expropriação der aos bens expropriados uma utilização diferente da prevista no acto de declaração de utilidade pública, quando não utilize o bem expropriado no prazo de dois anos a contar da adjudicação ou quando a aplicação ao fim previsto na declaração de utilidade pública tiver cessado, o expropriado tem o direito de requerer a reversão ou retrocesso dos bens. Com o direito de reversão estabelece-se uma importante garantia do particular e, ao mesmo tempo, um importante instrumento de moralização da actividade expropriativa. Daqui, decorre que o interesse público ou a causa de utilidade pública que constitui a causa da expropriação, a acompanha mesmo para além da sua consumação. O direito de reversão cessa se tiverem decorrido 20 anos sobre a data da adjudicação, se tiver sido dado ao bem outro destino, mediante nova declaração de utilidade pública se o expropriado tiver renunciado à reversão ou se a declaração de utilidade pública tiver sido renovada com fundamento para o interesse público.

Facilmente se exprime a verdadeira natureza jurídica do direito de reversão, o acto expropriativo tem a sua justificação no facto de os bens serem necessários para a realização de uma finalidade pública específica, pelo que a expropriação está condicionada pela efectiva subsistência da sua causa. Se tal causa desaparecer, o

expropriado passa a ter o direito de reaver o bem, o que demonstra que a consistência da transferência da propriedade dos bens decorrente da expropriação para a entidade beneficiária da mesma está sujeita a dar-se ao bem expropriado o destino específico de utilidade pública. Deste modo, estando a transferência do bem dependente de uma condição resolutiva, tal significa que se desaparecer, por qualquer motivo, o fim público que foi a causa da expropriação, os efeitos desta cessam, impondo a reposição da realidade à data da DUP.

Neste caso, o expropriado pode optar pela fixação de nova indemnização ou pela actualização da anterior aproveitando-se, nesta última hipótese, os actos já praticados. A reversão deve ser requerida no prazo de três anos a contar da ocorrência do facto que a originou, sob pena de caducidade. Decorrido esse prazo e até ao final do prazo de 20 anos, assiste ao expropriado o direito de preferência na primeira alienação dos bens. O artigo 5.º do Código das Expropriações fixa os pressupostos do exercício do direito de reversão. Por sua vez, o procedimento específico para a reversão dos bens expropriados encontra-se regulado e tal como acontece no processo expropriativo, também o procedimento de reversão se decompõe num procedimento administrativo e num procedimento judicial.

No que concerne ao primeiro, ele tem início com o requerimento dirigido à entidade que tenha declarado a utilidade pública da expropriação ou que haja sucedido na respectiva competência. Segue-se a audiência da entidade beneficiária da expropriação e dos outros interessados. De seguida, a entidade competente emite a decisão de autorização da reversão ou da sua recusa. Se o interessado não for notificado de qualquer decisão no prazo de 90 dias, pode fazer valer o direito de reversão no prazo de um ano mediante acção administrativa comum a propor no Tribunal Administrativo da Comarca. Também aqui o expropriado pode optar pela fixação de nova indemnização ou pela actualização da anterior aproveitando-se, nestes casos, os actos já praticados. A autorização da reversão é notificada ao requerente, ao beneficiário da expropriação e aos interessados cujo endereço seja conhecido sendo ainda publicada por extracto na II.^a Série do Diário da República.

Segue-se a fase judicial, com o pedido de adjudicação ao Tribunal Administrativo responsável da situação do prédio ou da sua maior extensão, dentro de 90 dias a contar da notificação da autorização, sendo o beneficiário da expropriação citado para deduzir oposição quanto aos montantes da indemnização satisfeita e quanto ao valor das benfeitorias ou deteriorações que eventualmente hajam ocorrido no prédio a reverter.

Efectuados os depósitos ou restituições a que haja lugar, o juiz adjudica o prédio ao interessado ou interessados com os ónus ou encargos existentes à data da declaração de utilidade pública e que não hajam caducado definitivamente.

Quanto ao Direito de Reversão existe apenas uma última questão que considero deva ser enunciada. Embora a reversão esteja pensada para as hipóteses em que tenha havido declaração de utilidade pública e adjudicação do bem expropriado, daí a importância de se considerar que a aquisição do bem pela via do direito privado não faz ainda parte do procedimento expropriativo propriamente dito, o direito de reversão deve também poder ser exercido naquelas situações em que o particular, nos termos do artigo 11.º, tenha cedido o bem pela via do direito privado. E isto compreende-se na medida em que, como defendemos mais acima, a tentativa de aquisição do bem pela via de direito privado não é uma qualquer tentativa de aquisição privada do bem, mas uma tentativa de aquisição que antecede necessariamente um procedimento expropriativo, pelo que o particular sabe que não chegando nesta fase a acordo com o potencial beneficiário da expropriação, este lançará mão do processo expropriativo. Face a isto o legislador preocupou-se em regular esta via de aquisição do bem por forma a que se reconheçam ao particular garantias idênticas às que dispõe os particulares que não querendo vender o bem pela via do direito privado acabam por ser expropriados, designadamente a garantia de que o preço da venda seja o preço justo. Seria mal interpretado se o particular que colaborou com as entidades que pretendem prosseguir finalidades públicas, vendendo-lhe os bens, ficassem menos protegidos do que aqueles que, não colaborando, acabaram por ser expropriados.

Com aplicação do Código das Expropriações, aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro, com a redacção que lhe foi conferida pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de Fevereiro, e pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, embora se procure com todas estas revisões legais uma maior justiça e celeridade em processos de Expropriação, têm vindo a ser identificadas algumas situações que se traduzem, ou em procedimentos morosos e onerosos para os todos intervenientes, com os consequentes encargos a eles associados, ou em situações que, em certa medida, penalizam os particulares. Como vimos, dispõe o Código das Expropriações que a reversão de uma propriedade expropriada só se efectiva após autorização da competente autoridade administrativa e mediante um processo judicial que visa a adjudicação da mesma. Encontra-se, assim, actualmente consagrada a obrigatoriedade do interessado deduzir, perante o tribunal, o pedido de adjudicação da

reversão.

Estes trâmites revelam-se muito onerosos e morosos para as partes, para além dos elevados encargos para os interessados, aumentando, ainda, o congestionamento dos tribunais. Esta formalidade pode, contudo, ser dispensada e substituída por um acordo entre a entidade expropriante e o interessado, no qual são definidos, em conjunto pelas partes, os termos, condições e valor indemnizatório, e que será formalizado num auto de reversão ou em escritura pública.

Esta medida simplificadora de procedimentos encontra a sua génese na consagração da figura do auto de expropriação amigável, através do Decreto-Lei n.º 438/91, de 9 de Novembro, a qual foi mantida no actual Código das Expropriações. Ora, da mesma forma que se permite que entidade expropriante e expropriados acordem na fixação de um valor a atribuir ao bem expropriado sem recorrer ao tribunal, é de extrema importância uma revisão que evolua no sentido de aplicar esta mesma lógica às situações de reversão. Além desta medida diminuir o número de diligências a realizar e processos a correr nos tribunais administrativos, com a consequente diminuição dos encargos associados para o interessado, evita-se que estes sejam penalizados com as demoras que, por vezes, se verificam em juízo. Ou seja, a faculdade de dispensa do processo no tribunal administrativo acarreta inúmeras vantagens, quer para os interessados – com a diminuição dos encargos e do tempo para obtenção da reversão – quer para o sistema judicial, com o descongestionamento dos tribunais administrativos que esta medida irá operar.

É neste sentido que se propõe a alteração do Código das Expropriações, aditando um novo artigo, sem prejuízo do interessado poder, desde logo, optar pela via judicial, é-lhe aberta a via do acordo de reversão com dispensa do pedido de adjudicação judicial, até agora obrigatório. O pressuposto deste acordo de reversão facultativo continua a ser a prévia autorização da reversão pela entidade competente que declara a utilidade pública da expropriação. Relacionado com esta questão prevê-se, ainda, em caso de desistência da expropriação, e se a entidade expropriante já havia sido investida na posse dos bens, a possibilidade das partes poderem converter, por acordo, o processo litigioso em processo de reversão, através de requerimento conjunto a apresentar em juízo. Caso o acordo seja admitido pelo Tribunal, notificar-se-á a entidade que declarou a utilidade pública, para informar os autos se autoriza a reversão pretendida pelas partes, ordenando, em caso afirmativo, a sua conversão.

Operacionalização de um Processo Expropriativo

Face ao descrito anteriormente pode-se esquematizar um enquadramento de todo este processo da seguinte forma:

1. Enquadramento da Operação
 - a. Instrumento de Gestão Territorial
 - b. Características do Local
 - c. Sentimento da Comunidade Local
 - d. Legislação Aplicável: 168/99 e 314/2000

2. Meios Humanos da Prestação de Serviços
3. Caracterização dos Interessados – Inquérito Social/Inquérito às actividades
4. Identificação Preliminar das Parcelas
5. Projecto de Expropriações
6. Definição de Condições para Acordos
 - a. Arrendatários e Proprietários Residentes
 - b. Realojamentos em Novas Construções
 - i. Promovidas pela entidade expropriante
 - ii. Promovidas Por Terceiros
7. Faseamento
 - a. Limitações de Base
 - b. Enquadramento com Empreitadas
 - c. Coordenação com Operações de Desocupação/Realojamento
8. Execução
 - a. Resolução de Expropriar
 - b. Notificação dos Interessados e Primeira Ronda “Negocial”
 - c. Declaração de Utilidade Pública
 - d. Segunda Ronda “ Negocial”
 - i. Acordos
 - ii. Acordos Parcelares
 - iii. Processos Litigiosos
 - e. Vistoria “ Ad Perpetuum Rei Memoriam”
 - f. Posse Administrativa e Início das Obras

- g. Terceira ronda “Negocial”
 - i. Proprietários
 - ii. Proprietários Residentes
 - iii. Arrendatários
 - iv. Actividades Comerciais e Industriais
 - v. Casos Particulares ou Sensíveis
- h. Processos Litigiosos
 - i. Arbitragens
 - ii. Remessa do Processo a Tribunal
 - iii. Adjudicação
 - iv. Acompanhamento Jurídico

- i. Estado Actual de Desenvolvimento

- 9. Registo das Parcelas a favor da entidade expropriante e prossecução da operação prevista no instrumento de gestão territorial.

No que respeita ao PPJU, o Ponto 9 foi apenas cumprido parcialmente, sendo que durante o presente estágio foram promovidos os registos na Conservatória e a inscrição Matricial de ambas as Parcelas, no entanto, um dos grandes objectivos deste estágio não foi conseguido, uma vez que, ainda não se efectuou o emparcelamento de todas as parcelas que actualmente constituem o Jardim Urbano, já que existem diferendos relativamente à Escritura de Permuta a realizar com a Junta de Freguesia para que todos os terrenos que compõem o JU sejam propriedade da CostaPolis, SA e para que sejam dessa forma cedidos á Câmara Municipal de Almada para que passem a integrar o Domínio Privado da Câmara. Outros do objectivos que não foram cumpridos foi o registo na matriz de todos os edifícios construídos com a execução do Plano de Pormenor do Jardim Urbano, CMIA e edifícios de restauração e desportivos.

Tomo a liberdade de assumir que o modelo de processo expropriativo anteriormente apresentado, é o seguido pela administração ParqueExpo nas intervenções que contenham o recurso à Expropriação, o que não invalida que instituições como; Autarquias, Estradas de Portugal ou a Refer, sigam o seu próprio modelo, sendo que o mesmo tem que respeitar sempre o Código das Expropriações, no entanto pode assumir-se que cada uma das instituições citadas tem a sua “escola”. Assim sendo, seguidamente apresento a forma de organização de um processo expropriativo, e que foi a seguida

tanto nos processos da Orbitur, como do Grupo Desportivo de Pescadores da Costa de Caparica.

Devem organizar-se processos por parcela expropriada, individualizando, dentro de cada processo, secções com a documentação referente a cada um dos conjuntos de titulares de direitos. Dentro de cada secção deverá haver capítulos referentes à identificação do prédio, à identificação dos interessados, à avaliação e à correspondência recebida e enviada. Existindo em primeiro plano o direito do proprietário, poderão existir usufrutuários, arrendatários e credores hipotecários. Os arrendatários têm direito a uma indemnização autónoma, os usufrutuários têm direito a uma parte da indemnização dos proprietários, e os credores hipotecários terão que chegar a acordo com os proprietários, em relação às condições em que será levantada a hipoteca.

Sem prejuízo de se considerar de interesse, qualquer documento que diga respeito à identificação dos prédios e dos interessados, ou qualquer documento relevante para a avaliação, devem ser integrados nos processos individuais os seguintes elementos:

1. Proprietários

a) Importantes

- Certidão da matriz actualizada.
- Certidão da conservatória de registo predial/certidão negativa se omissa.
- Documentos de identificação dos proprietários e respectivos cônjuges (BI e NIF).
- Cópia do relatório de avaliação.
- Originais de toda a correspondência recebida.
- Cópias de toda a correspondência enviada.
- Documentos dos Correios (registo e aviso de recepção).

b) Outros

- Procuração de representante ou advogado.
- Escritura de aquisição (caso não haja registo na conservatória).
- Relação de bens (se existir e não houver ainda escritura de habilitação de herdeiros).

- ❑ Escritura de habilitação de herdeiros (se não houver registo).
- ❑ Documentos referentes a qualquer viabilidade ou licenciamento camarário.
- ❑ Cópias de quaisquer escrituras de transacção do prédio.
- ❑ Documentos referentes a uma eventual expropriação anterior.
- ❑ Plantas cadastrais ou de processos camarários.

2. Arrendatários de habitação

a) Importantes

- ❑ Contrato de arrendamento.
- ❑ Recibos de renda de meses dos últimos três anos.
- ❑ Documentos de identificação de todos os elementos do agregado familiar (BI, NIF, Cartão de Eleitor, ...).
- ❑ Originais de toda a correspondência recebida.
- ❑ Cópias de toda a correspondência enviada.
- ❑ Documentos dos Correios (registo e aviso de recepção).

b) Outros

- ❑ Comprovativos dos rendimentos familiares.
- ❑ Comprovativos de eventuais benfeitorias realizadas.
- ❑ Documentos que contribuam para definir o perfil socioeconómico dos elementos do agregado familiar.
- ❑ Comprovativos de problemas particulares (deficiências, ...).

3. Arrendatários de comércio, indústria ou serviços

a) Importantes

- ❑ Contrato de arrendamento.
- ❑ Recibos de renda de meses dos últimos três anos.
- ❑ Documentos de identificação dos arrendatários e cônjuges (pessoa individual);
- ❑ Certidão do registo comercial actualizada (sociedade).

- ❑ Documentos de identificação dos gerentes ou administradores (sociedade).
- ❑ Cópia do relatório de avaliação.
- ❑ Originais de toda a correspondência recebida.
- ❑ Cópias de toda a correspondência enviada.
- ❑ Documentos dos Correios (registo e aviso de recepção).

b) Outros

- ❑ Declaração de IRS e Mapas de Amortizações dos últimos três anos (pessoa individual).
- ❑ Declaração Modelo 22 e Mapas de Amortizações dos últimos três anos (sociedades).
- ❑ Comprovativos de eventuais benfeitorias realizadas.
- ❑ Alvará/licença de porta aberta.
- ❑ Declarações para a Segurança Social.

4. Usufrutuários

- ❑ Documentos de identificação (BI e NIF).
- ❑ Originais de toda a correspondência recebida.
- ❑ Cópias de toda a correspondência enviada.
- ❑ Documentos dos Correios (registo e aviso de recepção).

Medidas Expropriativas - Avaliação de Benfeitorias

Como foi abordado, por vezes a expropriação, através da possibilidade de avaliação de benfeitorias é a única forma de indemnizar quem há muitas décadas ocupou, pelos mais variados motivos, um espaço que não lhe pertencia. A qualquer momento esse cidadão pode receber uma notificação para abandonar o referido espaço no qual desenvolveu a sua via, construiu a sua habitação, explora o seu negócio, sem direito a uma indemnização ou sendo por vezes apresentados valores indemnizatórios irrisórios. Segundo a legislação, qualquer edificação construída em território do Estado reverte automaticamente a seu favor, aquando da necessidade do mesmo. Não defendo que o Estado pague para desocupar um espaço que é seu, mas é defensável que, se o Estado

durante décadas fingiu ignorar a ocupação do seu território, não fiscalizando e permitindo a construção de habitações, comércio, etc., não pode de um momento para o outro, assumir a desocupação desses territórios ignorando que os mesmos se encontram ocupados por populações, que não se encaixam nos típicos realojamentos PER, muitas vezes ao considerá-los dessa forma está-se a criar um problema social ainda mais grave.

Nos terrenos do Jardim Urbano existiam 2 Cafés/Restaurantes a funcionar em pleno terreno que era propriedade do Património do Estado, tendo sido construídos pelos seus proprietários – leia-se proprietários das benfeitorias edificadas, e tendo apenas recebido uma notificação com data para abandonarem o espaço, com uma indemnização mínima calculada num diferencial de renda completamente desactualizado por se tratar de contratos precários, na sua maioria com mais de 4 décadas. É muito complicado para os cidadãos entenderem que o “vizinho”, apenas porque tem a sua actividade em propriedade privada vê a sua situação acautelada, com direito a uma indemnização por benfeitorias, por prejuízos causados, por diferenciais de renda confortáveis, enquanto o próprio se vê numa situação precária por não ter qualquer vínculo com o terreno que ocupa e explora. Neste caso, assim como em tantos outros, os expropriados foram efectivamente beneficiados em todo este processo, tendo acesso à justa indemnização, que é como vimos, uma garantia que a expropriação dá a qualquer cidadão, assim como a hipótese de ir até ao mais alto nível, em diferentes fases do processo defender o que considera como a justa indemnização.

Ora, na execução do PP2 deparou-se a sociedade CostaPolis precisamente com esse problema, a desocupação dos terrenos expropriados decorreu sem problemas de maior, apenas com as tensões normais que um processo deste cariz acarreta, tendo os objectivos sido cumpridos. A maior dificuldade surgiu com a desocupação dos terrenos que eram Património do Estado, sob os quais não havendo expropriação, não houve lugar a qualquer avaliação, conduzindo a grandes relutâncias e inclusivamente, a um caso extremo de suicídio na data do despejo coercivo.

A experiência adquirida na gestão dos processos expropriativos no âmbito dos Programas Polis do Cacém e da Costa de Caparica, permitiu estabelecer e implementar um conjunto de medidas que em muito facilitaria os processos expropriativos, com reflexos a nível da gestão da obra, da rapidez do processo, da maior abertura quanto à negociação, como um importante instrumento temos a definição de prioridades de

acordo com as necessidades contratuais, a abordagem integrada dos processos expropriativos, a identificação e discussão de constrangimentos antes da realização dos Cadernos de Encargos que acompanham o lançamento das Empreitadas, entre outros.

Muitas vezes, a libertação dos terrenos e a execução das obras não é sinónimo de que o processo esteja finalizado, além de poderem estar a correr em paralelo processos litigiosos com vista à obtenção de um valor indemnizatório diferente. É se confrontado muitas vezes, com dificuldades no que respeita à transformação fundiária com as quais a Sociedades Polis, neste caso concreto a CostaPolis, se tem deparado, nomeadamente ao nível dos registo das Parcelas Expropriadas (dificuldades de comunicação junto da Conservatória responsável ou, até mesmo, desconhecimento da legislação que está associada a um processo expropriativo) e, impossibilidade já enunciada da efectivação do Protocolo a realizar com a Junta de Freguesia com o intuito de ceder a posse desses terrenos, através da realização de uma Escritura de Permuta. A mesma não foi ainda possível realizar, estando o emparcelamento de todas as áreas que compõem o Jardim Urbano suspenso, primeiro será necessário registá-las em nome da CostaPolis, SA e, futuramente, com o fim da Sociedade que se prevê para 2011, incorporar essa área em Domínio Privado Municipal. Como alternativa, e na impossibilidade de realização do Protocolo com a Junta de Freguesia, está actualmente a negociar-se uma autorização para realização de obra, por parte da Junta de Freguesia, (à semelhança do que ocorreu para a construção do Jardim Urbano) que autorize o lançamento da empreitada que contemple a construção das moradias para realojamento, “ignorando” desta forma, a não posse dos terrenos. Tendo sido sobre este tema, com vista à sua solução, que decorreram os trabalhos e reuniões realizadas entre Janeiro e Fevereiro de 2009.

Conclusão

Ao longo de estágio em análise, que serviu por base ao enquadramento de todo um processo expropriativo foram cumpridos alguns dos objectivos propostos, tendo ficado outros tantos por cumprir, nomeadamente os que estavam sujeitos à colaboração de instituições externas. A escritura de aumento de capital com a transição da parcela propriedade do Património do Estado para a CostaPolis foi realizada em Outubro de 2009, a realização do Contrato de Protocolo de Gestão e Manutenção dos Espaços e Instalações do PP2 realizado entre a CostaPolis e CMA foi aprovado a 3 de Março de 2009. O registo na Conservatória do Registo Predial assim como matricial referente à Parcela 1 foi elaborado posteriormente ao horizonte temporal que compunha este estágio, mas encontra-se já regularizado.

Encontra-se ainda por concretizar o registo na Conservatória da Parcelas 2 (Orbitur), o Protocolo Tripartido de Cedência – Costa Polis – CMA – Junta de Freguesia da Costa de Caparica (que permitirá o lançamento da empreitada para a construção das habitações cujo objectivo é realojar os antigos habitantes da Mata de Santo António). Não foi possível realizar o Contrato de Cessão de Exploração de 3 Campos de Ténis e 2 Equipamentos de Apoio à prática desportiva, uma vez que seria necessário efectuar um procedimento de concurso público e, tendo a CostaPolis a única missão de executar obra, não possuía poderes para lançar um concurso público desta génese, pelo que teve que ser a CMA fazê-lo (com a total colaboração da equipa da CostaPolis), estando nesta data a decorrer o prazo para a apresentação de candidaturas à concessão destes espaços comerciais e desportivos.

Só com a entrada em funcionamento destes equipamentos se poderá ter uma gestão activa e que faça jus ao investimento que implicou a construção deste Jardim Urbano e que infelizmente, por dificuldades de interacção entre as diversas instituições interessadas encontrou-se durante o período deste estágio sem manutenção, sem vigilância tendo começado a ser alvo de atitudes de vandalismo. Tardiamente e só através de múltiplas reclamações de munícipes é que as figuras competentes tomaram consciência de que urgia dar condições para que a população pudesse desfrutar de um espaço de excelência, acredita-se que com a recente aprovação do protocolo de Gestão e Manutenção do Jardim Urbano por parte da CMA esta situação venha a melhorar e que a população participe de forma activa na preservação do espaço, entendendo-o como

espaço público que foi o que justificou o cariz de utilidade pública para a concretização do mesmo.

Com base no relatório elaborado, podemos concluir que um processo expropriativo tem como benefícios; a rapidez do processo, a cobertura legal, a expropriação de benfeitorias quando tratamos de ocupação de terrenos em alternativa ao sistema de realojamento PER, a expropriação com pagamento pecuniário ou em espécie; a garantia de diferentes avaliações em diferentes fases do processo.

No entanto, e pelo facto de implicar na maioria das vezes não só questões monetárias mas sim sentimentais, essas sem valor pecuniário, este processo também acarreta muitas condicionantes, das quais destaco as seguintes; a visão de cariz ditatorial que a inflexibilidade de um processo expropriativo transmite, as dificuldades de interacção entre as entidades expropriantes e as Conservatória e as repartições de Finanças, a inexistência de um código de avaliações que acompanhe o código de expropriações, conduzindo deste modo a uma uniformização dos critérios de avaliação.

Bibliografia

Ferreira, António Fonseca, (2007) “Situação e Perspectivas da Gestão do Território em Portugal”, *In Sociedade e Território*. - ISSN 0873-6308. - Nº 40, Fevereiro.

Miranda, João, (2002) “*A Dinâmica Jurídica do Planeamento Territorial – A Alteração, a Revisão e a Suspensão dos Planos*”, Coimbra Editora.

Oliveira, Fernanda Paula, Lopes, Dulce (2004) – “*Direito do Urbanismo - Casos Práticos Resolvidos*”, Almedina.

Cordeiro, António, (2005) “*A Protecção de Terceiros em Face de Decisões Urbanísticas*”, Almedina.

Elisabeth, Maria (2001) – *Direito ao Ambiente e Propriedade Privada*, Coimbra Editora.

Pereira, Maria da Luz Valente (1997) – *Reabilitar o Urbano, como Restituir a Cidade à Estima Pública*, LNEC, Lisboa.

Hubbard, Phil., Kitchin, Rob, Bartley, Brendan, Fuller, Duncan, (2002) “*Thinking Geographically- Space, Theory and Contemporary Human Geograpgy*” pp 3-21,

“Direito das Expropriações, Direito do Urbanismo e Direito do Ambiente: algumas questões fundamentais” (1994) *in Revista Jurídica Urbanismo e Ambiente*, Almedina, nº 1,

“Principais Linhas Inovadoras do Código das Expropriações”, (1999) *in Revista Jurídica Urbanismo e Ambiente*, Almedina, Volumes nºs 11/12, pp. 111-150,

Vicente, Carla (2008) – “*A Urgência na Expropriação - Algumas Questões*”, A.A.F.D Lisboa, 2ª Edição.

Madeira, Bernardo Sabugosa Portal, Sabugosa, António (Colaboração de), (2008), “A *Indemnização nas Expropriações por Utilidade Pública*”. Almeida & Leitão

Oliveira, Mário Esteves, Gonçalves, Pedro, Amorim, Pacheco, (2007) *Código do Procedimento Administrativo*, Almedina.

Appraisal Institute, (2001) *The Appraisal of Real Estate*, 13Th Edition, Chicago, Illinois.

Lopes, Dulce, (2003), “*O Procedimento expropriativo: complicação ou complexidade?*” Seminário de Avaliação do Código das Expropriações, Associação Nacional de Municípios/Instituto de Estradas de Portugal.

Cardoso, António Lopes, (1994) “Reversão dos Bens Expropriados”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Lisboa.

Correia, Fernando Alves, (1992) *As Garantias do Particular na Expropriação por Utilidade Pública*, Coimbra.

Correia, Fernando Alves, (1992) *Introdução ao Código das Expropriações e Outra Legislação Sobre Expropriações por Utilidade Pública*, Lisboa

Costa, Pedro Elias, (2003) *Guia das Expropriações por Utilidade Pública*, Almedina.

DGOTDU, (2005) *Servidões e Restrições por Utilidade Pública*, 4ª Edição, Lisboa.

Ferreira, João Pedro de Melo, (2007) *Código das Expropriações Anotado*, Coimbra Editora.

Gomes, José Osvaldo, (1997) *Expropriações por Utilidade Pública*, Lisboa, 1997

Madeira, Bernardo Sabugosa Portal, (2007) *A Indemnização na Expropriação por Utilidade Pública*, Porto, Almeida & Leitão.

Vicente, Carla, (2008) *A urgência na expropriação – Algumas questões*, A.A.F.D. Lisboa, 2ª Edição.

Lista de Anexos

Anexo I – Planta Parcelar de Expropriações

Anexo II – Planta de Sobreposição – Limites do PPJU

Anexo III – Jardim Urbano – Fotografia Aérea - Equipamentos Construídos

Anexo IV – Jardim Urbano – Fotografia Aérea – Antes PPJU

Anexo V – Jardim Urbano – Fotografia Aérea – Depois PPJU

Anexo V.I – Jardim Urbano – Fotografia Aérea – Depois PPJU

Anexo VI – Centro de monitorização e Avaliação Ambiental (CMIA)

Anexo VII – Minuta N1 – Notificação de Intenção de Expropriar

Anexo VIII – Minuta – Auto de Posse Administrativa

Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa
Mestrado em Gestão do Território e Urbanismo
Paula Bernardo Gomes