

Número: 14/A/2008

Data: 19-12-2007

Entidade visada: Presidente da Câmara Municipal de Góis

Assunto: obras públicas - propriedade privada – servidões administrativas – estradas nacionais – utilidade pública

Processo: R-2472/06 (A1) e R-2637/06 (A1)

RECOMENDAÇÃO N.º 14/A/2007

[artigo 20º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril]

§1.º

Dos factos

1. Reclamam os proprietários de prédios sitos no concelho de Góis, por terem vindo a ser, sistematicamente, impedidos de edificar em razão de, alegadamente, se encontrarem em área de protecção e condicionantes dos acessos a uma futura variante à Estrada Nacional n.º 342 (EN), no lanço Lousã/Góis/Arganil/Côja.
2. Encontra-se cumprida a prévia audição do município superiormente representado por V.Ex.a., do Governo, através de S.Ex.a. o Secretário de Estado das Obras Públicas e Comunicações, e ainda da EP-Estradas de Portugal, S.A.
3. Os imóveis encontram-se classificados no Plano Director Municipal como zona de expansão por colmatção para habitação unifamiliar e inseridos naquela área de protecção.
4. A situação mantém-se, pelo menos, desde 2003, data da entrada em vigor do Plano Director Municipal de Góis.
5. Não fora a variante, nada impediria os proprietários de edificarem segundo as prescrições do PDM. Por seu turno, a construir-se a variante, os proprietários seriam expropriados por utilidade pública.
6. A construção daquela variante, por seu turno, depende de um estudo prévio que já sofreu múltiplas vicissitudes, nomeadamente, um parecer desfavorável em avaliação do impacto ambiental. Até ao momento, ainda

não foi aprovado, motivo por que não pode conhecer-se o exacto traçado da variante. Quer isto dizer que nem todos os imóveis que hoje se encontram «reservados» serão futuramente necessários para executar a obra pública, o que deixará muitos proprietários sem indemnização alguma – pois nem sequer serão expropriados dos seus direitos de propriedade.

7. Em 07.02.2006, foi publicado oficialmente um anúncio de concurso público para a elaboração do estudo prévio, com o prazo de execução de 450 dias, mediante a indicação de um vasto corredor, meramente indicativo, da zona de atravessamento, na medida em que será o estudo prévio a definir os corredores de traçados finais e, posteriormente, desencadeado procedimento de avaliação do impacto ambiental. Seguir-se-á o anteprojecto e só depois o projecto de execução.
8. Contudo, recentemente, parece ter sido adjudicada a empreitada de reparação da estrada existente, facto que poderá denunciar a imprevisibilidade da execução da variante.
9. Segundo parecer emitido pela Direcção de Estradas de Coimbra, e por questões de bom senso, haverá necessidade de não inviabilizar o indispensável corredor para o estudo prévio e, obviamente, para o futuro traçado da estrada, devendo-se adoptar um procedimento adequado à emissão de licenças de construção.
10. Por sua vez, S. Ex.a. o Secretário de Estado das Obras Públicas e Comunicações insiste, junto da Câmara Municipal de Góis, por que sejam mantidas as restrições até à aprovação de um corredor ou do traçado definitivo.
11. Os reclamantes consideram-se lesados, ora por não poderem tirar o proveito dos seus imóveis que o plano lhes consentiria, ora por não ter início o procedimento de expropriação por utilidade pública. E parece-me terem razão.

§2.º

Dos efeitos antecipados de uma expropriação incerta

12. Reconhecerá V. Ex.a. que, ao fim e ao cabo, os proprietários sofrem **antecipadamente** todos os efeitos de uma expropriação por utilidade pública sem que esta tenha sido declarada. Todos menos um – precisamente, a justa indemnização a que teriam direito. Não custa admitir que se trata de um prejuízo especialmente gravoso e que contrasta com as garantias concedidas pela Constituição e pelo Código das Expropriações aos proprietários contra actos ablativos do património.
13. O aproveitamento economicamente interessante dos imóveis não está ao seu alcance, pois encontra-se dependente de um parecer que insiste em coarctar toda e qualquer apreciação favorável a pedidos de licenciamento de obras de construção que incidam sobre aquela área.
14. Numa visão estrita e puramente formal da ordem jurídica - mas que não se compagina com um Estado de direito democrático - admitir-se-ia que esta situação se perpetuasse até que a EP - Estradas de Portugal, S.A., viesse a definir, no estudo prévio, a área realmente necessária à execução da variante e, em seguida, viesse a executar a estrada prevista, adquirindo os imóveis abrangidos.
15. Contudo, nem os princípios gerais de direito nem os imperativos éticos de boa administração podem deixar o aplicador do direito indiferente. E, muito em especial, o Provedor de Justiça, a quem cumpre, por natureza e imperativo constitucional, procurar junto dos poderes públicos as soluções que se mostrem mais justas sem prejuízo para o interesse público (artigo 21º, n.º 1, alínea c), da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril).
16. Um exercício não fútil – decerto – é o de procurarmos situar-nos na situação do proprietário, privado, há muito, de fruir de um bem que se destina *incertus an e incertus quando* a um fim de interesse público. Tudo isto, sem a menor retribuição ou compensação, no todo ou em parte, pelos lucros que deixa de arrecadar.
17. Pelo contrário, vê-se obrigado a cumprir pontualmente as obrigações tributárias que decorrem da titularidade do direito de propriedade sobre o imóvel.
18. E, na hipótese de o imóvel que lhe pertence vir a ficar de fora do estudo prévio, nem tão-pouco pode esperar a aquisição negocial pelo Estado ou uma justa indemnização devida pela expropriação. Assim, além de sofrer

antecipadamente efeitos ablativos da expropriação, a utilidade pública do sacrifício imposto é **eventual**.

§3.º

Da inexistência de estudo prévio aprovado e suas consequências

19. De acordo com o disposto no art. 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 13/94, de 15 de Janeiro, as faixas de terreno de 200 metros, em cada lado do eixo de uma estrada nacional, assim como os terrenos sitos num perímetro de 1300 metros, calculados pelo diâmetro centrado em cada nó de ligação, são considerados zonas de servidão *non aedificandi* de protecção à estrada a construir ou a reconstruir.
20. No entanto, a servidão só é constituída com a publicação, no Diário da República, da aprovação do estudo prévio ou de acto preparatório equivalente, depois de superiormente aprovados, após o que deverão ser informadas as câmaras municipais interessadas.
21. A servidão mantém-se até à publicação, nos termos do Código das Expropriações, da declaração de utilidade pública dos terrenos e da respectiva planta parcelar.
22. Sem, no caso concreto, nenhum estudo prévio para o local, não pode a Câmara Municipal de Góis, por este motivo, indeferir, muito menos, recusar-se a apreciar, todo e qualquer pedido de licenciamento ou de autorização de obras de construção no local.
23. Além do regime jurídico de protecção às estradas nacionais, não se pode ignorar, todavia, o Plano Director Municipal de Góis.
24. Isto, porque, nos termos do artigo 50.º do seu regulamento, os espaços–canais não admitem qualquer outro uso e são considerados *non aedificandi*.
25. Contudo, nos termos do art. 51.º, as áreas de protecção e condicionantes de acesso aos espaços–canais integrantes da rede rodoviária nacional e das estradas nacionais desclassificadas encontram-se *estabelecidas na lei* e qualquer acção nas mesmas obriga a parecer prévio da entidade tutelar com jurisdição na matéria.

26. Ou seja, só as parcelas de terreno abrangidas pelo traçado do espaço-canal estão sujeitas à proibição total de edificar. Já as parcelas de terreno sitas nas áreas de protecção e condicionantes de acesso apenas se encontram sob as limitações e restrições à edificação “*estabelecidas na lei*”.
27. Se já anteriormente verificámos que, de acordo com o regime jurídico aplicável, não se encontra ainda estabelecida restrição ou limitação alguma, nas áreas de protecção e condicionantes de acesso (ou, mais precisamente, ainda nem sequer se encontram definidas essas áreas de protecção e condicionantes) não ocorre motivo suficiente para impedir *a priori* o licenciamento de obras de construção no local.
28. E, naturalmente, o direito de propriedade privada, constitucionalmente protegido (artigo 62.º, n.º1, da Constituição) como direito fundamental de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias (artigo 17.º) não pode ser sacrificado de modo arbitrário, ainda que por conta de razões de oportunidade e conveniência para o interesse público.
29. Os motivos de indeferimento dos pedidos de licenciamento e autorização das operações urbanísticas são apenas os que constam dos artigos 24.º e 31.º, do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação.
30. E não se oponha que a construção no local compromete inexoravelmente a construção da variante.
31. Quando muito, torna-a mais dispendiosa quando da aquisição negocial ou da expropriação das parcelas necessárias, na medida em que os particulares terão de ser indemnizados agravadamente, graças ao valor dos bens incorporados no solo.
32. Mas esta é uma consequência inelutável de não se ter constituído atempadamente a servidão administrativa que impediria a edificação nas áreas de protecção à variante.
33. De outro modo, serão os particulares a suportar, integralmente, e *sine die*, os custos da dilação na concepção e construção da variante, sem que possam expeditamente valer-se do direito a uma justa indemnização.
34. Por outras palavras, a Administração Pública, com a sua actuação, tenta, por outras vias, obter os mesmos resultados que teria se tivesse constituído

legalmente a servidão administrativa, com a vantagem de, no seu entender, não ter de suportar quaisquer encargos.

35. Trata-se pois de uma antecipação indevida das restrições ao *ius aedificandi* legalmente previstas para as estradas nacionais.
36. Faço notar a V. Ex.a que a Direcção de Estradas de Coimbra, confrontada com a minha posição, reconheceu que a Câmara Municipal de Góis poderá, se assim o entender, deferir os pedidos de licenciamento relativos a zonas que interfiram com o corredor indicativo da passagem do traçado, na medida em que o parecer da Direcção de Estradas apenas é vinculativo após a publicação, no Diário da República, da aprovação do estudo prévio ou de documento legalmente equivalente.
37. No mesmo sentido, o Gabinete de S.Ex.a. o Secretário de Estado Adjunto das Obras Públicas e Comunicações considera que aos particulares assiste o direito de impugnam as deliberações da Câmara Municipal que – sem estarem fundamentadas em disposição legal – recusem qualquer licença de construção ou de reconstrução.
38. Posteriormente, comunicou-nos o teor de ofício enviado a um dos reclamantes, em que reconhece só depois da aprovação do estudo prévio, ser possível delimitar um traçado do corredor que obrigue qualquer pedido de autorização ou de licenciamento de obras à emissão de parecer prévio pela EP - Estradas de Portugal – S.A..
39. Na mesma linha, a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro veio considerar que, sem estudo prévio, falta fundamento válido para a necessidade de parecer da EP – Estradas de Portugal, S.A. e para o indeferimento dos pedidos de licenciamento ou de autorização com base neste parecer e, consequentemente, no art. 24.º, n.º 1, alíneas a) e b), do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação.
40. Estas conclusões, não impedem, porém, a Câmara Municipal de advertir os particulares para a possibilidade de as suas propriedades poderem vir a ser expropriadas e demolidas as construções licenciadas, após a adjudicação da propriedade à entidade expropriante.

§4.º
Conclusão

Tudo visto e ponderado, nos termos do artigo 20.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, entendo **Recomendar** à Câmara Municipal de Góis que modifique a sua posição, deixando de submeter os pedidos de licença ou de autorização para obras de construção no local identificado a parecer da EP – Estradas de Portugal, SA, enquanto não for publicado estudo prévio para a construção da variante à Estrada Nacional n.º 342, e abstendo-se de indeferir os mesmos pedidos com base no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 13/94, de 15 de Janeiro, por não se encontrar constituída servidão administrativa.

Permito-me chamar a atenção para o dever que incumbe à Câmara Municipal de Góis, de me transmitir, nos próximos 60 dias, a deliberação que vier a proferir (artigo 38.º, n.º 2, *idem*).

O Provedor de Justiça

H. Nascimento Rodrigues