TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE | ADMINISTRATIVO

Acórdão

Processo	Data do documento	Relator
01297/10.3BEAVR	3 de dezembro de 2021	Helena Ribeiro

DESCRITORES

Servidão non aedificandi- responsabilidade civil por facto lícito- alteração da causa de pedir > - articulado superveniente

---

SUMÁRIO

1- São pressupostos materiais do dever de indemnizar ao abrigo do artigo 16.º da Lei n.º 67/2007 (responsabilidade civil por ato lícito), de 31/12 que:(i) tenha sido imposto um encargo ou verificada a causação de um dano a um particular, no quadro de uma intervenção de uma autoridade; (ii) por razões de interesse público e que (iii) os encargos impostos ou os prejuízos sofridos sejam especiais e anormais.

2- Tendo os autores formulado pedido de indemnização por danos alegadamente sofridos decorrentes da proibição de construir no prédio sua propriedade, por força da servidão non aedificandi de proteção à construção do "IC2- Coimbra/ Oliveira de Azeméis", e sendo entretanto essa servidão non aedificandi sido eliminada da ordem jurídica, adquirindo o prédio dos mesmos a sua plena capacidade construtiva, e deixando assim, de se verificar a causa de pedir em que os mesmos alicerçaram o seu pedido indemnizatório impunha-se que aqueles, através de articulado superveniente, alterassem essa causa de pedir alegando os eventuais danos que sofreram por estarem impedidos de

erigir naquele prédio, em momento anterior, as moradias que nele pretendiam construir.

3- Sob pena de incorrer em nulidade por violação dos princípios do dispositivo e do contraditório não pode o Tribunal convolar a causa de pedir em que os autores alicerçaram a sua pretensão indemnizatória- a imposição de uma servidão non aedificandi ao prédio impeditiva das construções que nele pretendiam implantar com os consequentes danos- para a nova realidade- simples retardamento decorrente da imposição da servidão non aedificandi sobre o prédio entretanto eliminada da ordem jurídica- uma vez que toda a facticidade atinente a este retardamento (causa de pedir) não foi alegada nos autos pelo meio próprio que é o articulado superveniente.
Sumário elaborado pela relatora – art.º 663º, n.º 7 do Cód. Proc. Civil).

TEXTO INTEGRAL

Acordam, em conferência, os juízes desembargadores da Secção Administrativa do Tribunal Central Administrativo Norte:

I. RELATÓRIO

1.1. J., contribuinte n.º (...), residente na Avenida (...), **C.**, contribuinte n.º (...), residente na Rua (...), e **J.**, contribuinte n.º (...), residente na Rua (...), moveram a presente ação administrativa comum contra o **MUNICÍPIO (...)**, com sede institucional na Praça Ferreira Tavares, em Albergaria-a-Velha, e **EP – ESTRADAS DE PORTUGAL, SA**., com sede na Praça da Portagem, em Almada, pedindo a condenação solidária dos Réus a "pagarem aos AA a indemnização de 180 000,00 euros, (cento e oitenta mil euros), que corresponde aos lucros que estes deixaram de auferir, com o impedimento da construção projetada e

antes aprovada pelo 1º Réu, para o prédio identificado em 1ª desta petição ou, se assim se não entender, que seja relegada para liquidação em execução de sentença o valor da indemnização devida aos AA. pelo impedimento de construção e dos lucros que deixaram de auferir, em virtude desse comportamento dos RR.. (...)".

Alegam, para tanto, em síntese serem donos e legítimos possuidores do prédio urbano, composto de terreno destinando à construção urbana, sito em (...), da dita freguesia da (...), inscrito na matriz respetiva sob o artigo 3282 e descrito na Conservatória do Registo Predial de (...) sob o n.º 172 e inscrito definitivamente a favor deles, autores;

Nessa qualidade, apresentaram na Câmara Municipal (...) um pedido de autorização de loteamento do identificado terreno/ prédio, para divisão do mesmo, ao qual foi atribuído o número de 5/2007, e que "(...) o terreno declarado apto para a construção e dividido em quatro lotes".

Nesse seguimento, mandaram elaborar e apresentaram na Câmara os projetos com as especialidades respetivas", após o que, a Câmara aprovou as obras de urbanização, a realizar no mesmo prédio, concedendo-lhes o prazo de 360 dias para apresentarem a documentação necessária a levantar o alvará, o que lhes foi comunicado por ofício de 27.10.2008.

Em 24.09.2009 solicitaram informação ao 1º R., sobre a manutenção da viabilidade da construção, nomeadamente para serem informados se a criação da zona non aedificandi, para a construção da A32, abrangia o prédio dos mesmos, e bem assim, a suspensão da contagem do prazo para levantamento do alvará.

O Município respondeu por ofício de 15.12. 2019, dando conhecimento aos AA. da intenção de indeferimento da pretensão constante do alvará de loteamento, face ao parecer desfavorável do 2º R.

Perante tal notificação os AA. insurgiram-se alegando, desde logo, que o Presidente da Câmara não podia, com um simples despacho, revogar uma

deliberação camarária, alegando que o indeferimento lhes causava elevados prejuízos, de que queriam ser ressarcidos, o que foi indeferido, entre outros, com o argumento de que os AA. não haviam requerido o alvará de loteamento tempestivamente.

Entendem que o referido despacho é nulo, uma vez que só uma deliberação do mesmo órgão pode revogar uma anterior, ou de um órgão que, hierarquicamente lhe seja superior em competência.

Subsidiariamente, invocam que com o deferimento da sua pretensão inicial criaram legítimas expectativas de comercialização dos lotes de terreno em causa, pelo que a decisão posterior, os impediu de concretizarem a divisão em lotes e o plano de construção, o que constitui o respetivo órgão decisor na obrigação de os indemnizar pelos prejuízos provocados.

Nesse sentido, aduzem que pretendiam dividir o terreno em causa em quatro lotes e proceder à construção de uma moradia em cada um deles, e que considerando a "localização excecional", a "implantação a um nível superior aos demais prédios" e a "vista panorâmica sobre a bacia lagunar da ria de Aveiro", bem como as "áreas elevadas" e a qualidade das infraestruturas, "(...) previam vender cada uma delas [as moradias] a um preço de 300.000,00 (...)", com um lucro médio, por moradia, de cerca de 20&, o que computaria a quantia de 240.000,00€.

Não obstante, contabilizando, igualmente "(...) despesas várias, nomeadamente com custo dos projetos, estudos e impostos, os AA ou a sociedade irregular entre eles constituída (...) iria sempre obter um lucro líquido de 180.000,00 (...)".

Clamam, assim, os AA. que em face da atuação do R. Município tinham uma "(...) perspetiva séria de conseguir realizar um projeto de construção que lhes iria proporcionar, além de uma realização pessoal importante um lucro razoável e muito expectável. (...)", donde concluem são os RR. "(...) responsáveis perante os AA. pelos prejuízos que estes sofreram e pelo lucro que deixaram de

auferir, com a sua atuação. (...)".

1.2.Citado, o R. Município defendeu-se por impugnação, pugnando, em suma, pela legalidade do despacho do Presidente da Câmara Municipal de revogação e de indeferimento da pretensão dos Autores, e que não se encontram preenchidos os pressupostos de que depende a obrigação de indemnizar por responsabilidade civil extracontratual, designadamente por inexistência de facto ilícito e de nexo de causalidade.

Sustentam que os Autores não requereram a emissão do respetivo alvará dentro do prazo que lhes foi concedido o que teve como consequência a caducidade do deferimento do loteamento e do licenciamento.

Subsidiariamente, refere que, quanto aos lucros cessantes peticionados pelos Autores os mesmos "(...) não referem factos de onde se pudesse concluir que havia mercado para os mesmos, nem o preço porque seriam vendidos nem as despesas de construção dos mesmos. (...)", donde, "(...) quando muito, teriam direito ao ressarcimento pelos danos emergentes, negativos ou de confiança, como os resultantes da despesa com a elaboração dos projectos de arquitectura, especialidade, pagamento de taxas e outras despesas feitas. (...)", desde que, ressalva, se apurasse a existência de ilicitude na conduta do R. Município.

Requer a condenação dos AA. como litigantes de má-fé.

Conclui, pedindo que a ação seja julgada improcedente.

1.3. Citada, a R. Estradas de Portugal defendeu-se por exceção, alegando a sua ilegitimidade para a lide. Defendeu-se ainda por impugnação, alegando, em suma, que a pretensão dos Autores está relacionada com um processo de licenciamento de uma operação de loteamento com obras de urbanização de um terreno sito em (...) / (...), propriedade dos mesmos, de cuja existência, apenas tomou conhecimento através do ofício «1040/obras», com data de 13.10.2009, que lhe foi remetido pela Câmara Municipal (...).

Afirma que verificou a coincidência de localização do prédio objeto da operação

urbanística, com a faixa de servidão “non aedificandi”, relativa ao traçado aprovado do estudo prévio IC2-Coimbra/ Oliveira de Azeméis, estabelecida nos termos do disposto no artigo 3º do Decreto-Lei n.º 13/94, de 15 janeiro, a qual se verifica, conforme consta da Declaração (extrato) n.º 105/2009, publicada no diário da República n.º 57, IIª Série, de 23.03.2009 e que determinou a emissão de parecer desfavorável à questão que lhe foi endereçada, pelo R. Município no ofício «121604» de 26.10.2009. Não obstante, afirma que, caso se venha a verificar a caducidade da «DIA» (Declaração de Impacto Ambiental), sempre poderão as AA. reapresentar a sua pretensão.

No mais, impugnou o valor peticionado a título indemnizatório, porquanto, sustenta, o mesmo carece de suporte documental e de prova.

Conclui, pugnando pela procedência da exceção de ilegitimidade passiva e consequentemente, pela sua absolvição da instância e, subsidiariamente, pela improcedência da ação.

1.4. O TAF de Aveiro suscitou, oficiosamente, a inutilidade superveniente da lide.

1.5. Os Autores pronunciaram-se sustentando que a ação deveria prosseguir os seus termos.

1.6. A R. Estradas de Portugal pronunciou-se em sentido favorável à extinção da instância por inutilidade superveniente da lide.

1.7. Foi realizada audiência prévia, fixado o valor da causa, julgadas improcedentes as exceções de ilegitimidade passiva da R. Estradas de Portugal e de inutilidade superveniente da lide, fixado o objeto do litígio e os temas da prova.

1.8. Realizou-se audiência final.

1.9. Julgou-se a presente ação integralmente improcedente e absolveu-se os Réus do pedido, constando essa sentença da seguinte parte dispositiva:

« Em suma, ante a argumentação fáctica e legal supra expendida, julgo improcedente a presente acção e, em consequência, absolvo os RR. do pedido.

Custas a cargo dos AA. (artigos 527º n.1 do Código de Processo Civil e artigo 6º n.1 Regulamento das Custas Processuais).

Registe e notifique».

1.10. Inconformados com o assim decidido, os Autores interpuseram o presente recurso de apelação, em que formulam as seguintes **Conclusões**:

«**1.** Deve ser alargada a matéria assente, de acordo com o alegado, a prova produzida, de forma a possibilitar um melhor enquadramento jurídico-legal do objecto do litígio.

Assim, deve a alínea A). dos factos assentes ser esclarecida e completada, nos termos atrás expostas.

Devem os pontos 1. ; 2.; 4.; e 5. Do factos não assentes serem considerados assentes e a respectiva matéria ser levada aos factos assentes, acrescentados alíneas AA); BB); CC);, conforme vem exposto precedentemente.

2. Com a presente ação, os AA. pretendem ser indemnizados por atuação do R. Município e da R. Infraestruturas, atuação que reputam lícita mas que lhe causaram prejuízos, em função da sua especial situação, conforme descrito nos autos.

Já refere Antunes Varela: “são susceptíveis de gerar responsabilidade civil a prática de certos atos que, embora lícitos, causem prejuízos a outrem responsabilidade extracontratual.”

Também se passa assim no direito público, quanto às relações entre os particulares, sejam pessoas singulares ou coletivas e os entes públicos.

Esta responsabilidade, cujos efeitos danosos são toleráveis do ponto de vista do interesse público, sendo os seus ónus repartidos pela coletividade cujos interesses fundamentaram tais intervenções, pelo que apenas são indemnizáveis os danos que excedam os custos normais da vida em sociedade.

3 . Precisamente, a Mª Juiz a quo considerou, a final, que os danos alegadamente sofridos pelos autores não passaram de danos normais ou de ónus normais de quem vive em sociedade.

Os autores discordam desta conclusão, pelas razões que passam a expôr:

Está provado que os autores requereram junto do R Município o licenciamento de uma operação de loteamento que tinha em vista dividir aquele prédio em quatro lotes – ponto B) dos factos assentes.

Em cada um desses lotes, os AA pretendiam construir uma moradia destinada a habitação, para venda.

Com a venda dessas moradias, os AA tinham uma legítima expectativa de obter um lucro não inferior a € 180 000,00 – ponto .

A constituição de uma zona "non aedificandi", para proteção da zona de construção da A32, os AA ficaram impedidos de concretizar o negócio que tinham gizado, pelo menos no período de 13.03.2009 a 08.05.2014.

4. Pelo exposto, a situação dos AA perante o ato da Ré Infraestruturas, é bem diferente da situação do comum dos cidadãos daquela onde se insere a restrição de construção: só eles querem contruir e só eles fizeram diligências; só eles investiram em terreno; em projectos; em estudos e licenciamentos e só eles deixaram de auferir um lucro estimado mas perfeitamente acessível, em face das circunstâncias.

"Prejuízo especial é aquele que não é causado à generalidade das pessoas mas a uma pessoa certa e determinada em função de uma relativa posição específica, prejuízo anormal é aquele que não é inerente aos riscos normais da vida em sociedade, suportados por todos os cidadãos, ultrapassando os limites impostos pelo dever de suportar a atividade lícita da administração.

Assim se decidiu, e bem, nos acórdãos:

Processo nº 02595/12.7BEPRT

1ª Secção

Tribunal Central Administrativo Norte

Ac. Trib. Central Adm. Norte de 15/03/2012

Processo nº 01290/06.0BEBRG

1ª Secção – Contencioso Administrativo

5 . E no caso dos autos entendemos que estão preenchidos todos os pressupostos da responsabilidade extracontratual do Estado por atos lícitos, a saber:

Prática de um ato lícito, para satisfação de um interesse público (a construção de uma infraestrutura rodoviária de inegável interesse público);

Causador de prejuízo especial e anormal (impedimento de construção – só para os autores);

Existência de causalidade entre o ato e o prejuízo (é óbvio ou, pelo menos, nada existe em contrário de que as construção seriam executadas se não houvesse o impedimento de construção através da declaração de zona "non aedificandi".

6. Mal andou a Mª Juiz a quo quando considerou que os prejuízos sofridos pelos AA não passaram de prejuízos normais e gerais para os comuns dos cidadãos afetados pelos atos da administração, pois não teve em consideração a especialidade da posição dos AA, enquanto promotores de um empreendimento habitacional de vulto e, por isso, gerador de lucros e que foi coartado pela administração pública.

TERMOS EM QUE:

Com o douto suprimento de V. Exªs, deve a douta sentença em apreciação ser revogada e substituída por douto acórdão que, reconhecendo o direito e a pretensão dos AA., lhes conceda uma indemnização pelos prejuízos causados, como é de direito e justiça, que se pede.»

1.11. Não foram apresentadas contra-alegações.

1.12. Notificado nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 146º, n.º 1 do CPTA, o Ministério Público não emitiu parecer.

1.13. Prescindindo-se dos vistos legais, mas com envio prévio do projeto de acórdão aos juízes desembargadores adjuntos, foi o processo submetido à conferência para julgamento.

*

II- DELIMITAÇÃO DO OBJETO DO RECURSO.

2.1. Conforme jurisprudência firmada, o objeto do recurso é delimitado pelas conclusões da alegação da apelante, não podendo este Tribunal conhecer de matérias nelas não incluídas, a não ser que as mesmas sejam de conhecimento oficioso – cfr. artigos 144.º, n.º 2 e 146.º, n.º 4 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), 608.º, n.º 2, 635.º, nºs 4 e 5 e 639.º, nºs 1 e 2, do CPC ex vi artigos 1.º e 140.º do CPT.

Acresce que por força do artigo 149.º do CPTA, o tribunal ad quem, no âmbito do recurso de apelação, não se queda por cassar a sentença recorrida, conquanto ainda que a declare nula, decide "sempre o objeto da causa, conhecendo de facto e de direito".

2.2. Assentes nas premissas que se acabam de enunciar, as questões que se encontram submetidas à apreciação deste TCAN resumem-se a saber:

b.1- Se na sentença recorrida, a 1.ª Instância incorreu em erro de julgamento sobre a matéria de facto.

b.2- Se nessa sentença, a 1ª Instância, incorreu em erro de direito:

*

III- FUNDAMENTAÇÃO

A. DE FACTO.

3.1.A 1ª Instância julgou provada a seguinte facticidade:

«A). Os AA. são proprietários do terreno urbano, sito em (...) e inscrito na matriz sob o n.º 3282. – cfr. fls. 14 a 18 dos autos (suporte físico);

B). Com data de 23.05.2007, os AA. apresentaram juntos dos serviços do R. Município um pedido de "licenciamento para operação de loteamento", cujo teor aqui se dá integralmente por reproduzido. – cfr. fls. 1 a 68 do processo administrativo;

C). Com data de 21.09.2007, os serviços do R. Município endereçaram aos AA. o

ofício n.º 1537/Obras, subscrito pelo "Vereador em regime de tempo inteiro, com competência subdelegada, L.", cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido e, do qual consta, além do mais, o seguinte:

[imagem que aqui se dá por reproduzida]

(...)" – cfr. fls. 66, 73 e 88 a 90 do processo administrativo;

D). Com data de 10.04.2008, os AA. apresentaram juntos dos serviços do R. Município um "Pedido de aprovação dos projectos de especialidades e deferimento do licenciamento – urbanização", acompanhado de "projecto de infra-estruturas viárias", "projecto da rede de distribuição de água aprovado pelos S.M.A.S", "projecto da rede de saneamento aprovado pelos S.M.A.S.", "projecto da rede de telecomunicações aprovado pela entidade competente", "projecto da rede de distribuição de energia eléctrica e iluminação pública – não aprovado pela entidade competente", "projecto de arranjos exteriores", "estudo económico por especialidades e global", cujos teores aqui se dão integralmente por reproduzidos. – cfr. fls. 191 a 214 do processo administrativo;

E) . Em 13.10.2008, os serviços do R. Município proferiram "informação técnica", cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido e do qual consta, além do mais, o seguinte: "(...)

[imagem que aqui se dá por reproduzida]

(...)" – cfr. fls. 274 a 276 do processo administrativo;

F). Com data de 27.10.2008, os serviços do R. Município endereçaram aos AA. o ofício n.º 1388/Obras, subscrito pelo "Vereador em regime de tempo inteiro, com competência subdelegada, L.", cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido e, do qual consta, além do mais, o seguinte: "(...)

[imagem que aqui se dá por reproduzida]

(...)" - cfr. fls. 30 dos autos (processo físico) e fls. 277 do processo administrativo;

G). O teor da Declaração (extracto) n.º 104/2009, de 13 de Março de 2009, publicada no Diário da República, IIª série, n.º 57, de 23.03.2009, que aqui se dá por reproduzido e do qual consta, além do mais, o seguinte: "(...) Para efeitos do disposto no Decreto-Lei n.º 13/94, de 15 de Janeiro, declara-se que:

1 – O Estudo Prévio do Eixo rodoviário Aveiro/Águeda, foi aprovado por despacho do conselho de Administração da EP – Estradas de Portugal, SA, em 17 de Fevereiro de 2009.

2 – A zona de servidão non aedificandi a que se refere o Decreto- Lei n.º13/94 é a que consta do mapa anexo.

3 – O referido estudo estará patente, durante 30 dias, na Direcção de Projectos, na sede da EP – Estradas de Portuga, SA. (...)" – cfr. fls. 62 dos autos (suporte físico);

H). Com data de 24.09.2009, e registo de entrada nos serviços do R. Município em 25.09.2009, os AA. apresentaram uma exposição, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido e, da qual consta, além do mais, o seguinte: "(...)

[imagem que aqui se dá por reproduzida]

(...)" – cfr. fls. 279 do processo administrativo;

I). Com data aposta de 13.10.2008, mas com expedição em 14.10.2009, o R. Município endereçou ao R. Estradas de Portugal uma carta registada com aviso de recepção, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido e do qual consta, além do mais, o seguinte: "(...)

[imagem que aqui se dá por reproduzida]

(...)", disso dando conhecimento aos AA., através de ofício com data de 13.10.2009. – cfr. fls. 281 a 283 e 287 do processo administrativo;

J). Com data aposta de 13.10.2009, e expedição em 14.10.2009, o R. Município

através de carta registada com aviso de recepção, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido, deu conhecimento da carta mencionada no ponto antecedente à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro. – cfr. fls. 284 a 286 do processo administrativo;

K). Com data de 26.10.2009, a R. EP – Estradas de Portugal remeteu ao R. Município, o ofício com a referência n.º 4819AVR, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido e do qual consta, além do mais, o seguinte: "(...)
[imagem que aqui se dá por reproduzida]

(...)" – cfr. fls. 288 do processo administrativo;

L). Em 07.12.2009, pelo R. Município foi proferida «informação técnica», seguida de «despacho de 11.12.2009», cujos teores aqui se dão por integralmente reproduzidos e, dos quais consta, além do mais, o seguinte: "(...)
[imagem que aqui se dá por reproduzida]

(...)" – cfr. fls. 289 do processo administrativo;

M). Os AA. foram notificados das informações e despacho, constantes dos pontos K) e L) antecedentes, para exercício do direito de audição prévia – cfr. fls. 290 a 292 do processo administrativo;

N). Com data de 30.12.2009, os AA. endereçaram uma carta ao R. Município exercendo o seu direito de audição prévia, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido. – cfr. fls. 293 do processo administrativo;

O). Em 04.03.2010, foi proferida «informação técnica», seguida de «despacho de 09.03.2010», cujos teores aqui se dão por integralmente reproduzidos e, dos quais consta, além do mais, o seguinte: "(...)
[imagem que aqui se dá por reproduzida]

(...)" – cfr. fls. 294 do processo administrativo;

P). Com data de 10.03.2010, foi endereçado aos AA. o ofício n.º 277/Obras, cujo

teor aqui se dá por integralmente reproduzido e, do qual consta, além do mais, o seguinte: "(...)

[imagem que aqui se dá por reproduzida]

(...)" – cfr. fls. 295 a 297 do processo administrativo;

Q). Com data de 03.09.2011, foi elaborado "Relatório de avaliação de danos emergentes e lucros cessantes", subscrito pelo Engenheiro V., a pedido dos aqui AA., cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido. – cfr. fls. 223 e ss. dos autos (suporte físico);

R). Na operação de loteamento com obras de urbanização constante do pedido de licenciamento mencionando em B) supra, os AA. previam a divisão do terreno em quatro lotes, com áreas elevadas, destinados à construção de uma moradia em cada. – cfr. fls. 72 e 73 do processo administrativo e depoimento das testemunhas A., D., V., F., F. e L..

S). O terreno identificado em A) supra, tem uma localização excepcional, na zona central da freguesia da (...), boas vias de comunicação, implantação numa cota superior aos demais prédios e uma vista panorâmica sobre a bacia lagunar da Ria de Aveiro. – cfr. depoimento das testemunhas A., D., V., F., F. e L..

T) . Os AA. previam estipular o preço de venda de cada moradia em 300.000,00€. - cfr. depoimento das testemunhas A., D. e V..

U). Em 2008, o A. tinha intenção de adquirir em contrapartida da execução das infra-estruturas a realizar, cujo valor estimado era de 70.000€, o "lote 4", tendo perdido interesse na referida aquisição quando soube da construção da auto-estrada. - cfr. depoimento da testemunha A..

V). Em Agosto de 2008, o L., filho do A. C. tinha interesse em construir uma moradia num dos lotes, mas perdeu o interesse por causa da construção da auto-estrada. - cfr. depoimento da testemunha L..

W). O teor da Declaração (extracto) n.º 105/2014, de 8 de Maio 2014, publicada no Diário da República n.º 111, de 11.06.2014, que aqui se dá por reproduzido e

do qual consta, além do mais, o seguinte: "(...) Para efeitos do disposto no Decreto -Lei n.º 13/94, de 15 de janeiro, declara -se que:

1 - O Estudo Prévio do "IP3/IC2 -Coimbra (Trouxemil)/ Mealhada/ IC2 — Coimbra/Oliveira de Azeméis (A32/IC2)/IP3 — Coimbra/IP3)", foi aprovado, nos termos da Declaração de Impacte Ambiental emitida pelo Senhor Secretário de Estado do Ambiente, em 30 de dezembro de 2008.

2 - O Conselho de Administração da EP — Estradas de Portugal, S. A. aprovou o Plano de Alinhamentos que estabelece uma redução das zonas de servidão non aedificandi para as áreas compreendidas entre "Albergaria-a-Nova (entre Fradelos e Albergaria-a-Nova), Albergaria-a-Nova ((...) — entre Souto e (...)), e Oliveira de Azeméis (entre Alviães e Nó Oliveira de Azeméis)", na reunião de CA N.º 352/19/2014 de 08/05/2014. São alteradas as áreas publicadas no Diário da República — 2.ª série — N.º 57 de 23 de Março de 2009, através da Declaração (extrato) n.º 105/2009.

3 - A zona de servidão non aedificandi a que se refere o Artigo 4.º do Decreto - Lei n.º 13/94 é a que consta dos mapas que se encontram patentes durante 30 dias na Direção de Coordenação de Desenvolvimento, Ambiente e Segurança Rodoviária, na sede da EP — Estradas de Portugal, S A. em Almada e na Gestão Regional de Aveiro." – cfr. www.dre.pt ;

Y). Não foi emitido o alvará de construção a que se refere o despacho de 27.10.2008.

Z). A petição inicial respeitante à presente lide foi apresentada em juízo, através do «SITAF», no dia 22.12.2010. – cfr. fls. 1 dos autos (suporte físico);

Factos não provados

1. Os AA. efectuaram um grande investimento na compra do terreno e suportaram os impostos devidos sobre eles.

2. Os AA. tiveram que suportar os custos com a elaboração do estudo de loteamento e projectos de construção com as especialidades.

3. As infra-estruturas são de grande qualidade.

4. O lucro médio que cada moradia iria proporcionar aos AA. era de 20%, pelo que iriam auferir um lucro global de 240.000,00€, no conjunto das quatro moradias.

5. Abatendo ao lucro médio previsto despesas várias, nomeadamente com o custo dos projectos, estudos e impostos, os AA. obteriam um lucro liquido de 180.000,00€.

6. Os AA. com o impedimento da construção, vão perder todos os custos que suportaram com a elaboração dos projectos e ficam com o prédio desvalorizado, com única aptidão para a cultura florestal.»

*

**

III.B. DE DIREITO

B.1. Do erro de julgamento sobre a matéria de facto

Os Autores impetram à sentença recorrida erro de julgamento sobre a matéria de facto sustentando que deveria ter sido mais vasta a matéria assente, incluindo outros factos importantes para a apreciação do aspeto jurídico da causa como alguns dos factos dados como não provados nos pontos 1,2,3,4 e 5 e que, alguns pontos da matéria de facto provada podem e devem ser melhor esclarecidos.

Assim, pretendem que a matéria da alínea A) dos factos provados deve incluir a indicação de que o prédio dos Recorrentes é composto por um terreno para construção, com a área de 4220m2 e com o valor patrimonial tributável para efeitos de IMT de €143 400,00, conforme resulta do alegado no artigo 1.º da p.i. e dos títulos juntos com esta.

Mais pretendem que a matéria do ponto 2 no qual o Tribunal a quo deu como não provado que «Os AA. tiveram que suportar os custos com a elaboração do estudo de loteamento e projetos de construção com as especialidades» seja aditada aos factos assentes, sob a alínea CC), com o seguinte teor: “CC- Os AA.

tiveram de suportar os custos com a elaboração do estudo de loteamento e projetos de construção e especialidades".

Também quanto ao ponto 4 em que a 1.ª Instância deu como não provado que « O lucro médio que cada moradia iria proporcionar aos AA. era de 20%, pelo que iriam auferir um lucro global de 240.000,00€, no conjunto das quatro moradias», pretendem que essa matéria diversamente do que foi julgado, seja aditada, sob a alínea DD),

Por fim, também quanto à matéria do ponto 5, em que vem dado como não provado que «Abatendo ao lucro médio previsto despesas várias, nomeadamente com o custo dos projetos, estudos e impostos, os AA obteriam um lucro líquido de €180 000,00», entendem que essa matéria deverá ser acrescentada aos factos assentes sob a alínea EE).

Vejamos.

Como é sabido, por força dos princípios da utilidade, economia e celeridade processual, o Tribunal ad quem não deve reapreciar a matéria de facto quando o(s) facto(s) concreto(s) objeto da impugnação ou de ampliação for(em) insuscetível (eis) de, face às circunstâncias próprias do caso em apreciação e às diversas soluções plausíveis de direito, ter relevância jurídica, sob pena de se levar a cabo uma atividade processual que se sabe, de antemão, ser inconsequente. Isto é, se por qualquer motivo, o facto a que se dirige aquela modificação da matéria de facto for, segundo as várias soluções plausíveis da questão de direito, irrelevante para a decisão a proferir, então, torna-se inútil a atividade de reapreciar o julgamento da matéria de facto, pois, mesmo que em conformidade com a pretensão do recorrente, se modifique o juízo de facto anteriormente formulado, sempre o facto que viesse a ser considerado provado (ou não provado) continuaria a ser juridicamente inócuo.

Quer isto dizer, portanto, que não há lugar à reapreciação da matéria de facto quando o facto concreto objeto da impugnação ou da pretendida ampliação não for suscetível de, face às circunstância próprias do caso em apreciação, ter

relevância jurídica, sob pena de ser levada a cabo uma atividade processual que se sabe, de antemão, ser inconsequente, o que contrariaria os princípios da celeridade e da economia processual consagrados nos artigos 2º, nº 1, 130º e 131º do CPC aplicáveis ex vi artigo 1.º do CPTA. (Cf. Ac. Relação de Guimarães, de 11/07/2017; Ac. da RC, de 24.04.2012; Ac. da RC, de 14.01.2014; Ac. R Lisboa, de 26/09/2019, www.dgsi.pt).

Neste sentido, como bem se expendeu em Acórdão deste TCAN, proferido em 31/05/2013, no processo n.º 00724/10.4BEPR: "(...) XIV.O julgador deve proceder ao julgamento de facto selecionando da alegação feita pelas partes aquela realidade factual concreta tida por provada e necessária à apreciação da pretensão formulada à luz das várias e/ou possíveis soluções jurídicas da causa, não sendo de exigir a fixação ou a consideração de factualidade que se repute ou se afigure despicienda para e na economia do julgamento da causa.

XV. Nesse e para esse julgamento o decisor, tendo presente o objeto da ação, deverá atentar aos posicionamentos expressos pelas partes nas suas peças processuais quanto às alegações factuais invocadas entre si, aferindo e selecionando aquilo em que estão de acordo e aquilo de que divergem, na certeza de que existindo matéria de facto controvertida que releve para a apreciação da pretensão formulada à luz das várias e/ou possíveis soluções jurídicas para a causa importa proferir despacho saneador com elaboração de matéria de facto assente e base instrutória [arts. 511.º, n.º 1 CPC, 87.º e 90.º do CPTA], seguido de ulterior instrução quanto a tal realidade factual controvertida [arts. 513.º, 552.º, n.º 2, 577.º, n.º 1, 623.º, n.º 1, 638.º, n.º 1 todos do CPC, e 90.º do CPTA] e, por fim, emissão de decisão sobre tal matéria de facto [arts. 646.º, n.º 4 e 653.º, n.º 2 do CPC, 91.º e 94.º do CPTA].

XVI. Não pode o juiz, uma vez confrontado com existência de factualidade controvertida essencial para a boa e correta decisão da causa e sob pena de ilegalidade por preterição das mais elementares regras, suprimir ou omitir qualquer daquelas fases processuais precludindo os direitos das partes em

litígio, seja em termos de ação ou de defesa.

XVII. Note-se que face ao nosso sistema probatório o julgador no julgamento de facto detém a liberdade de formar a sua convicção sobre os factos objeto de discussão em sede de julgamento com base apenas no juízo que se fundamenta no mérito objetivamente concreto do caso, na sua individualidade histórica, adquirido representativamente no processo.

XVIII. Este sistema não significa minimamente puro arbítrio por parte do julgador já que este pese embora livre no seu exercício de formação da sua convicção não está isento ou eximido de indicar os fundamentos onde aquela assentou por forma a que, com recurso às regras da ciência, da lógica e da experiência, se possa controlar a razoabilidade daquele processo de formação da convicção sobre a prova ou não prova daquele facto, permitindo, desta feita, sindicar-se o processo racional da própria decisão (…)". Cfr. No mesmo sentido, Acs. do TCAN de 14/01/2014, proc. 02699/09.3BEPRT; de
05/02/2021, proc. n.º 00182/10.3BEVIS;

Logo, quando o Tribunal conclua que a impugnação da matéria de facto independentemente do respetivo resultado não é suscetível de operar qualquer alteração do julgamento de direito de acordo com as várias soluções de direito plausíveis deve abster-se de apreciar essa impugnação ao abrigo dos princípios da economia processual e, em especial, da proibição de atos inúteis consagrado no artigo 130.º do CPC.

No caso, resulta da factualidade apurada (**vide alínea W) do elenco dos factos provados**) que por força da "Declaração (extracto) n.º 105/2014, de 8 de Maio 2014, publicada no Diário da República n.º 111, de 11.06.2014, e da zona de servidão non aedificandi a que se refere o artigo 4.º do Decreto -Lei n.º 13/94, ter passado a ser a que consta dos mapas ai referidos, que o prédio dos autores em causa nestes autos deixou de estar onerado com a referida servidão non aedificandi.

Tal circunstância, como infra se analisará e explanará, tem relevantes repercussões no êxito da pretensão indemnizatória deduzida nos autos pelos Apelantes atenta a causa de pedir por eles carreada para os autos e eleita para suportar esse pedido indemnizatório. Conforme infra se verá, atenta essa causa de pedir que, note-se, os mesmos não cuidaram em alterar adaptando-a à nova realidade decorrente da desafetação do prédio da zona non aedificandi, leva a que essa sua pretensão indemnizatória tenha necessariamente de soçobrar, sejam quais forem as várias soluções plausíveis de direito, uma vez que esse desfecho se alicerça em fundamentos estritamente processuais.

Neste contexto, a apreciação da impugnação do julgamento da matéria de facto revela-se um ato inútil por ser insuscetível de influir no julgamento de mérito a realizar no âmbito da presente ação, o que se declara.

B2. Do mérito

A 1.ª Instância julgou a ação intentada pelos Autores, ora Recorrentes, como improcedente, absolvendo os Réus do pedido de condenação no pagamento de uma indemnização no montante de 180.000,00€, subsidiariamente a liquidar em execução de sentença, pelo impedimento de construção e dos lucros que deixaram de auferir, em virtude dessa da atuação dos Réus.

Na sentença recorrida, a 1.ª Instância enquadrou a pretensão indemnizatória formulada pelos autores/Recorrentes no instituto da responsabilidade civil do Estado e das demais pessoas coletivas por ato lícito (artigo 16.º da lei 67/2007), sendo esse enquadramento aceite pelos Recorrentes.

Porém, discordam da decisão recorrida quando nela se considera que essa oneração do prédio dos AA. e suspensão do seu direito de construir, no período compreendido entre 13.03.2009 e 08.05.2014 não constitui por si só um dano anormal e especial.

Lê-se a este respeito na sentença recorrida que:

« (…)Ora, essa oneração do prédio dos AA. e suspensão do seu direito de construir, no período compreendido entre 13.03.2009 e 08.05.2014, adiante-se,

não constitui, por si só, um dano especial e anormal.

De facto, os AA. não lograram provar quais os investimentos que efectuaram em momento prévio à constituição da servidão non aedificandi, nem quais os valores que não são recuperáveis na eventual prossecução do investimento. Por outro lado, também não tem acolhimento como dano especial e anormal a mera expectativa de lucro - note-se, não provada - que os AA. computam em cerca de 180.000,00€ àquela data, já que os AA. não alegaram, nem provaram, que a execução do projecto em causa, uma vez extinta a servidão non aedificandi, não é susceptível de obter o mesmo rendimento. Acresce, do mesmo modo, que não constitui dano especial e anormal, a invocada desvalorização do terreno, por passar a ter como única aptidão para a cultura florestal, pois que a invocada desvalorização por si só não foi provada e, a pretensa "única aptidão para cultura florestal" está afastada pela exclusão do terreno dos AA. da zona de servidão non aedificandi.

Destarte, julga o Tribunal que os danos invocados e provados pelos AA. não excedem o ónus decorrente da integração e vivência em sociedade, donde não comportando qualquer especialidade e anormalidade não integram o direito à indemnização previsto no artigo 16º do RCEE».

Os Recorrentes consideram que conforme provado na alínea B) da fundamentação de facto da sentença recorrida, requereram junto do 1.º Réu o licenciamento de uma operação de loteamento que visava dividir o prédio em questão em quatro lotes, com o propósito de construir em cada um desses lotes uma moradia destinada a habitação, para venda a terceiros, em relação ao que tinham uma legítima expectativa de obter um lucro líquido não inferior a €180.000,00. Porém, com a constituição de uma zona "non aedificandi" para proteção da zona de construção da A32, viram-se impedidos de concretizar o negócio que tinham gizado, pelo menos no período de 13/03/2009 a 08/05/2014, pelo que a sua situação perante a 2.ª Ré é bem diferente da

situação do comum dos cidadãos, na medida em que pretendiam construir no local onde se verifica essa restrição, tendo realizado investimentos na aquisição do terreno, com projetos, em estudos e licenciamentos e só eles deixaram de auferir um lucro estimado, sofrendo, por isso, um prejuízo especial, no sentido de que o mesmo não é causado à generalidade das pessoas.

E concluem, sustendo que se encontram preenchidos todos os pressupostos da responsabilidade civil extracontratual do Estado por ato lícito, pelo que, a 1.ª Instância errou ao assim não julgar, não tendo em consideração a especialidade da posição dos Autores enquanto promotores de um empreendimento habitacional de vulto, gerador de lucros e que lhe foi coartado pela Administração Pública.

Assim, decorre do que se vem expondo que a pretensão indemnizatória formulada pelos Autores emerge do facto de, por via da oneração do prédio que pretendiam lotear e em cujos lotes pretendiam edificar moradias, com a servidão non aedificandi prevista no Decreto-Lei n.º 14/94, de 15/01 que recai sobre faixas de terrenos adjacentes a uma estrada ou uma autoestrada a construir, a reconstruir ou já existente, terem ficado impedidos de construir essas mesmas moradias do que alegadamente lhes resultou danos patrimoniais cuja indemnização reclamam, nisto consistindo a causa de pedir por eles alegada como suporte do pedido indemnizatório que deduzem.

Que dizer?

A responsabilidade civil do Estado e das demais entidades públicas, independentemente da natureza ou da função ou atividade que desenvolvem, é um princípio estruturante de um Estado de juridicidade e, em termos simultâneos, um direito fundamental dos cidadãos: todo aquele que sofre um prejuízo, por efeito de uma conduta ativa ou omissiva dos poderes públicos, deve ser ressarcido. Cfr. Paulo Otero in " O Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e das Demais Entidades Públicas: Comentários á Luz da Jurisprudência", de Carla Amado Gomes, Ricardo Pedro e Tiago Serrão.

AAFDL Editora, 2017, pág. 13

O instituto da responsabilidade visa forçar o responsável pela lesão violadora dos direitos ou interesses legítimos de outrem a reparar os danos que lhe causou e, dessa forma, evitar que o lesado sofra prejuízos em razão de uma conduta para a qual não concorreu.

Há, aliás, uma significativa jurisprudência constitucional que afirma a existência no nosso ordenamento jurídico de um direito fundamental à reparação de danos. Nesse sentido vide o Ac. n.º 385/05, de 13 de julho do TC no qual se escreve que «a Constituição consagra, para além dos casos em que especificamente admite o direito de indemnização por danos, como acontece nos artigos 22.º, 60.º, n.º1, 62.º, n.º2, e 271.º, n.º1, um direito geral à reparação de danos. A existência de um tal direito impor-se-á como um postulado intrínseco da efetividade da tutela jurídica condensada no direito do respetivo titular naqueles casos, pelo menos, em que se verifica a violação de um direito absoluto constitucionalmente reconhecido. O dever de indemnizar, nestas hipóteses, surge como elemento necessário do conteúdo da tutela constitucionalmente dispensada ao direito».

De acordo com o princípio geral da aplicação da lei no tempo (tempus regit actum), segundo o qual a lei só dispõe para o futuro (art.º 2º da Constituição da República Portuguesa e art.º 12º do Código Civil), a lei reguladora do regime da responsabilidade civil extracontratual é a que vigorar à data em que tiver ocorrido o facto gerador de responsabilidade, pelo que, à presente situação, , aplica-se o regime da Responsabilidade Civil do Estado e Demais Entidades Públicas, previsto na Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro.

A Lei n.º 67/2007, de 31/12, prevê e regula três tipos de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas coletivas públicas de direito público por danos decorrentes do exercício da função administrativa:

(i) a responsabilidade por factos ilícitos e culposos, na qual se exige, além do mais, o requisito culpa (sob a forma de dolo ou de negligência) dos titulares de

órgãos, funcionários ou agentes da pessoa coletiva pública (artigos 7.º a 10.º);

(ii) a responsabilidade pelo risco (artigo 11º), onde se prescinde da culpa mas se exige que os prejuízos sejam decorrentes de atividades, coisas ou serviços administrativos especialmente perigosos;

(iii) e a indemnização pelo sacrifício, vulgo, responsabilidade por atos lícitos (artigo 16º), onde se prescinde da culpa e da própria ilicitude, mas se exige que por razões de interesse público, se tenham imposto encargos ou causado danos especiais e anormais aos particulares afetados.

Nas situações mais recorrentes, a responsabilidade civil extracontratual tem por fundamento uma atuação ilícita e culposa do titular do órgão, funcionário ou agente do Estado ou das demais entidades públicas. Porém, situações há em que o Estado ou as demais entidades públicas se vêm obrigadas a ressarcir os danos sofridos pelos particulares em consequência da atuação não culposa nem ilícita dos titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes.

Sobre a indemnização pelo sacrifício estabelece o artigo 16.º da Lei n.º 67/2007, de 31/12 que:

«O Estado e as demais pessoas coletivas de direito público indemnizam os particulares a quem, por razões de interesse público, imponham encargos ou causem danos especiais e anormais, devendo, para o cálculo da indemnização, atender-se, designadamente, ao grau de afetação do conteúdo substancial do direito ou interesse violado ou sacrificado».

Em anotação a este preceito, Carlos Alberto F. Cadilha, (in “Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas”, Coimbra Editora, 2008, pág.300-301) depois de precisar que o dever de indemnizar aí previsto não se limita às atuações inseridas na atividade administrativa, nota que ao «referir-se à imposição de encargos e à produção de danos, o legislador parece pretender abarcar as situações que resultam da intencional imposição de encargos (e, portanto, que resultam da prática de atos administrativos que são finalisticamente dirigidos à imposição de uma

determinada obrigação a um cidadão destinatário), mas também as situações que envolvam a ocorrência de danos eventualmente resultantes da prática de atos administrativos legais ou operações materiais lícitas, aqui se devendo incluir não só os danos que resultem acidentalmente de uma atividade lícita como também os danos provocados por ações praticadas em estado de necessidade administrativa».

Precise-se que «Só são indemnizáveis, por um lado, os encargos ou danos especiais e anormais, o que significa que esta categoria de responsabilidade civil, procurando assegurar o pagamento de uma compensação a quem tenha sido afetado na sua esfera jurídica por razões de interesse comum, visa sobretudo dar concretização prática ao princípio da igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos, desvalorizando a ocorrência de danos generalizados ou de pequena gravidade que devam ser entendidos como um encargo normal exigível como contrapartida dos benefícios que derivam do funcionamento dos serviços públicos» (ob. cit., pág.302).

No artigo 2.º da Lei n.º 67/2007, sob a epígrafe “Danos ou encargos especiais e anormais” dispõe-se que: «Para efeitos da presente lei, consideram-se especiais os danos ou encargos que incidam sobre uma pessoa ou um grupo, sem afetaram a generalidade das pessoas, e anormais os que, ultrapassando os custos próprios da vida em sociedade, mereçam, pela sua gravidade, a tutela do direito».

Logo, nem todos os prejuízos de excecional gravidade são atendíveis, sendo imprescindível verificar se os mesmos representam um sacrifício para um cidadão ou um grupo de cidadãos que os coloque em situação de desigualdade em relação aos seus concidadãos. Do mesmo modo, não tem relevância indemnizatória o prejuízo que, afetando especialmente um determinado indivíduo ou um número restrito de indivíduos, não tem gravidade suficiente para que possa ser considerado como um ónus que excede o que é normalmente exigível em sociedade.

Assim, são pressupostos materiais do dever de indemnizar ao abrigo do artigo 16.º da Lei n.º 67/2007:

(i)que tenha sido imposto um encargo ou verificada a causação de um dano a um particular, no quadro de uma intervenção de uma autoridade;

(ii) por razões de interesse público;

(iv)que os encargos impostos ou os prejuízos sejam especiais e anormais.

Quanto ao cálculo da indemnização, há que atender-se ao grau de afetação do conteúdo substancial do direito ou interesse violado ou sacrificado, o que pressupõe que se efetue uma avaliação equitativa do valor do encargo ou dano e que, por via disso, poderá não corresponder ao montante económico que esteja efetivamente em causa, o que evidencia o caráter compensatório e não meramente reparatório da indemnização em causa.

Como se alcança do que vem dito, a indemnização pelo sacrifício tem subjacente a ideia de que a Administração atuou licitamente.

De notar que se excluem do regime de indemnização pelo sacrifício as situações que se encontram especialmente reguladas na lei. É o caso da requisição e da expropriação por utilidade pública, que estando constitucionalmente sujeitas ao princípio da justa indemnização (artigo 62.º, n.º2, da CRP), tem o seu regime indemnizatório definido no Código das Expropriações.

Porém, no caso, não estamos perante nenhuma situação especialmente regulada, pelo que, em situações como a vertente e conforme jurisprudência do próprio Tribunal Constitucional, veiculada no Acórdão n.º525/2011 de 09/11/2011 (citado na sentença recorrida) importa chamar à colação a norma do artigo 16.º do RRCEE « como "norma de recepção" (Auffangsnorm) das situações merecedoras de indemnização não especialmente reguladas, ou, por outras palavras, como cláusula geral «de salvaguarda para cobrir aquele "resto" de actuações causadoras de danos que, num Estado de direito, não podem deixar de dar lugar ao pagamento de indemnização» (Maria da Glória Garcia,

ob. loc. cit.). Se a indemnização pelo sacrifício tem uma causa e um âmbito genéricos, não sendo restrita à afectação do direito de propriedade, também a abarca, quando não é operativa a garantia específica de que este direito goza. Se não se limita a esse campo operativo, também não o exclui.»

Compulsada a p.i., verifica-se que os Autores começam por radicar a responsabilidade que assacam ao Município na ilegalidade do despacho do Senhor Presidente da Câmara Municipal (...), que arguem como sendo nulo por incompetência do seu autor para revogar os anteriores despachos que tinham autorizado a operação de loteamento do prédio em causa, sendo o Município, consequentemente, responsável pelos prejuízos decorrentes da impossibilidade de avançarem com o plano de construção das moradias que pretendiam implantar sobre os lotes.

Aportam que, com a aprovação da operação de loteamento, o Município criou nos Autores uma perspetiva séria de conseguir realizar um projeto de construção que lhe iria proporcionar, uma realização pessoal importante e um lucro razoável e muito expectável, para o que já tinham efetuado um sério investimento.

Quanto ao 2.º Réu, pedem a condenação solidária do mesmo no pagamento da indemnização que peticionam alegando apenas que “Os RR são responsáveis perante os AA pelos prejuízos que estes sofreram e pelos lucros que deixaram de auferir, com a sua atuação”.

Na alínea K) do elenco dos factos assentes deu-se como provado que «Com data de 26.10.2009, a R. EP – Estradas de Portugal remeteu ao R. Município, o ofício com a referência n.º 4819AVR, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido e do qual consta, além do mais, o seguinte: “(...)

[imagem que aqui se dá por reproduzida]

Perante esta informação de que resulta ter sido constituída sobre parte do prédio dos autores uma servidão non aedificandi, criada ao abrigo do Decreto-

Lei n.º 13/94, de 15.01, que onera os prédios adjacentes abrangidos com a proibição de edificar por motivo de interesse público, naturalmente que passou a impender sobre o 1.º Reu a obrigação legal de levar em consideração a existência desse impedimento à construção na pretensão urbanística formulada pelos Autores cujo prédio se localizava na faixa de proteção associada ao "IC2-Coimbra/Oliveira de Azeméis".

Numa situação como a vertente, em que a Administração Local é confrontada com a existência de uma servidão non aedificandi entretanto constituída sobre um prédio em relação ao qual fora apresentada uma pretensão urbanística de divisão em lotes, para em cada um desses 4 lotes virem a ser edificadas moradias, naturalmente que estando a sua atuação sujeita ao princípio da legalidade, não restava outra alternativa ao 1.º R. que não fosse abortar o processo de autorização de loteamento em curso, revogando os atos administrativos já proferidos, de modo a não ser emitido o alvará de loteamento pretendido, evitando-se ainda a apresentação inútil da garantia bancária em cujos custos os Autores não queriam incorrer em vão.

Note-se que os autores tinham perfeita consciência da repercussão da constituição de uma servidão non aedificandi que eventualmente onerasse o seu prédio sobre a sorte da pretensão urbanística que tinham em curso nos serviços do 1.º R., caso o referido prédio estivesse abrangido pela servidão non aedificandi estabelecida para o "IC2 – Coimbra/ Oliveira de Azeméis" como se conclui da precaução e diligência que tiveram em promover junto da Administração Municipal, antes de procederem ao levantamento do alvará de loteamento, para que os competentes serviços do 1.º Réu instassem o 2.º Réu a informar se o prédio em causa estava ou não abrangido pela dita servidão non aedificandi, por forma a não incorrerem nos custos inerentes à constituição da garantia bancária que teriam de apresentar para que fosse emitido o alvará, quando, a confirmar-se, estariam proibidos de construir.

Logo, independentemente da prova ou não prova dos custos em que possam ter

incorrido os Autores com a aquisição do prédio em causa, e todos os alegados custos, designadamente, com a elaboração dos vários projetos que tiveram de apresentar para instruir o processo de loteamento, e dos eventuais lucros cessantes que não puderam arrecadar por não terem logrado levar por diante o projeto de construção das moradias que pretendiam edificar nos lotes que seriam constituídos no âmbito da operação de loteamento que estava em tramite junto do 1.º R e que teve de ser abortada, e da possibilidade entretanto verificada com a exclusão do prédio dos Recorrentes da sujeição à referida servidão non aedificandi, nunca a responsabilidade pela sua reparação, a justificar-se, poderia ser assacada ao 1.º Réu.

O insucesso da pretensão urbanística que os Autores submeteram à aprovação dos competentes serviços do 1.º Réu decorre exclusivamente do facto do 2.º Réu, EP – Estradas de Portugal, ter criado uma servidão non aedificandi associada ao "IC2- Coimbra/Oliveira de Azeméis", em cuja localização se insere o prédio dos autores, mas a inserção do prédio dos autores na zona non aedificandi de proteção, no estudo prévio aprovado relativamente ao IC2-Coimbra/Oliveira de Azeméis (A32/IC2), não é da autoria do 1.º Réu.

Por conseguinte, o motivo de interesse público que determinou a imposição desse encargo sobre o prédio dos Autores não se insere no conjunto de atribuições acometidas ao 1.º Réu. Antes, o que se verifica, é que perante a inserção do prédio dos Autores na faixa de servidão non aedificandi associada ao troço IC2-Coimbra/Oliveira de Azeméis (A32/IC2), emergiu para o 1.º Réu a obrigação legal de revogar os despachos anteriormente proferidos pelo respetivo Senhor Vereador, e sem qualquer margem para decidir de outra forma, pelo que, a existirem os danos alegados pelos Recorrentes, nunca a responsabilidade pelo seu ressarcimento, mesmo que fundada em ato licito, poderia impender sobre o 1.º Réu.

Aqui chegados, é irrefragável que a razão pela qual os Autores não conseguiram ver licenciada a operação de loteamento que apresentaram perante os

competentes serviços do 1º Réu e, nesse seguimento, licenciar a construção das moradias que pretendiam edificar em cada um dos lotes que resultariam do fracionamento do dito prédio, deve-se exclusivamente à servidão non aedificandi associada ao troço IC2-Coimbra/Oliveira de Azeméis (A32/IC2) e à localização do prédio dos autores nessa faixa.

Como tal, caso se verifiquem os pressupostos da responsabilidade civil extracontratual por facto lícito, a obrigação de indemnizar os Autores pelos prejuízos que alegam ter sofrido impenderá sobre o 2.º Réu, por ser ao mesmo que é imputável o motivo de interesse público subjacente à dita servidão non aedificandi.

Vejamos se em relação ao 2.º Réu se verificam os pressupostos para a sua condenação no pagamento de uma indemnização emergente da oneração do prédio dos Apelantes com a referida servidão non aedificandi, apesar de, entretanto, o prédio em causa ter sido desonerado dessa servidão.

Conforme resulta dos factos provados, os autores intentaram a presente ação no TAF de Aveiro, no dia 22 de dezembro de 2010 (ver alínea Z) do elenco dos factos provados).

Nessa data, alegaram como causa de pedir da pretensão indemnizatória que formularam, o facto do prédio de que são titulares ter ficado onerado com a servidão non aedificandi associada ao “IC2-Coimbra/Oliveira de Azeméis” e os prejuízos daí decorrentes. Porém, como resulta igualmente demonstrado nos autos, o prédio dos Autores passou a estar fora da nova zona de servidão non aedificandi estabelecida no “Plano de Alinhamentos” associado ao estudo prévio do “IC2- Coimbra /Oliveira de Azeméis”, aprovada pelo Conselho de Administração da EP e publicado no Diário da República n.º 111, de 11 de junho de 2014, através da Declaração (extrato) n.º 105/2014 (vide alínea W) do elenco dos factos assentes).

Notificadas as partes para se pronunciarem, em face desta nova realidade, sobre a possibilidade da extinção da instância por inutilidade superveniente da

lide, os Autores manifestaram a sua oposição. Contudo, face a esta nova realidade, impunha-se aos Autores que tivessem vindo aos autos alterar a causa de pedir, o que não fizeram.

Na verdade, compulsada a resposta dos autores, a fls. 263/264 (processo físico) os mesmos limitaram-se a alegar, em relação à sua pretensão indemnizatória, o seguinte: «Pode-se ter modificado quer nos pressupostos, quer no seu montante, sendo necessário averiguar, em primeiro lugar, se a inclusão do terreno na zona non aedificandi durante um largo período de tempo tornou a construção inviável, definitivamente e foi suscetível de gerar prejuízos indemnizatórios, ou não, bem como apurar qual a atitude que os autores pretendem adotar perante a alteração verificada».

Não cuidaram, todavia, de alterar a causa de pedir, sequer de alegar quais os concretos factos que na sua perspetiva tornaram inviável a construção que pretendiam levar a cabo nos lotes. Aliás, refira-se que, à partida, desonerado que foi o prédio dos autores da referida servidão non aedificandi, não se vislumbra porque razão seria agora inviável essa construção.

Impunha-se aos Recorrentes que através de articulado superveniente tivessem alterado a causa de pedir em função dessa nova realidade, alegando factos, e provando-os, dos quais se pudesse aferir que a sujeição do seu prédio durante o período de tempo compreendido entre 13/03/2009 e 08/05/2014 à referida servidão non aedificandi, lhes provocou danos anormais e especiais, que persistem apesar desse prédio ter deixado de estar abrangido pela servidão non aedificandi associada ao “IC2- Coimbra/ Oliveira de Azeméis”.

Como já dissemos, a indemnização pedida pelos Recorrentes, corresponde aos lucros que alegadamente deixaram de auferir, com a proibição de construir nos termos que projetaram e que que o 1.º Réu tinha aprovado para o prédio abrangido pela servidão non aedificandi associada ao “IC2- Coimbra/ Oliveira de Azeméis” e aos custos que suportaram com a aquisição do terreno, bem como o pagamento de impostos e com a elaboração dos projetos necessários ao

licenciamento da operação de loteamento que apresentaram nos serviços do 1.º Réu. Mas face a esta nova realidade em que foi eliminada da ordem jurídica a servidão non aedificandi associada ao referido "IC2- Coimbra/ Oliveira de Azeméis", adquirindo o prédio dos Recorrente a sua plena capacidade construtiva, e deixando assim, de se verificar a causa de pedir em que os mesmos alicerçaram o seu pedido indemnizatório impunha-se que aqueles, através de articulado superveniente, alterassem essa causa de pedir alegando os eventuais danos que sofreram por estarem impedidos de erigir naquele prédio as moradias que nele pretendiam construir, o que passava, designadamente, pela alegação de, não fora a dita servidão, quando é que teriam iniciado e concluído as construções das moradias planeadas, quando é que teria previsivelmente ocorrido a respetiva venda, quais os lucros obtidos (o que pressupunha a alegação das despesas e do preço) e quando é que por via do retardamento verificado com a imposição daquela servidão non aedificandi e posterior eliminação da ordem jurídica da mesma teriam previsivelmente iniciado, vendido, e comercializado as mesmas construções, quais os lucros previsíveis, o que, naturalmente, passava pela alegação do preço da venda vigente à data da previsível comercialização daquelas fruto do retardamento verificado na respetiva construção e posterior comercialização.

Se apesar do retardamento decorrente da sujeição do prédio dos apelantes à referida servidão non aedificandi e posterior eliminação da ordem jurídica dessa oneração, esse retardamento tornou inviável a construção das moradias e a sua venda, cumpria aos Autores alegar a facticidade pertinente que permitisse concluir que o retardamento verificado determinou a impossibilidade de construírem as moradias nesse prédio.

Uma última achega. A circunstância de por via da construção da autoestrada os Recorrentes se verem impossibilitados agora de comercializar as moradias que pretendiam erigir no prédio não é consequência da imposição da servidão non aedificandi sobre o prédio, entretanto, reafirma-se, eliminada da ordem jurídica,

mas sim da construção da autoestrada, ou seja, de uma outra causa de pedir que não foi invocada nos autos.

Logo, sob pena de incorrer em nulidade por violação dos princípios do dispositivo e do contraditório não pode o Tribunal convolar a causa de pedir em que os Apelantes alicerçaram a sua pretensão indemnizatória- a imposição de uma servidão non aedificandi ao prédio impeditiva das construções que nele pretendiam implantar com os consequentes danos- para a nova realidade- simples retardamento decorrente da imposição da servidão non aedificandi sobre o prédio entretanto eliminada da ordem jurídica-, o que provocou atrasos na edificação das vivendas e da sua eventual comercialização com os inerentes prejuízos, uma vez que toda a facticidade atinente a este retardamento (causa de pedir) não foi alegada nos autos pelo meio próprio que é o articulado superveniente.

Decore do exposto que a pretensão indemnizatória formulada pelos Apelantes tem necessariamente de soçobrar impondo-se concluir pela improcedência da presente apelação e pela confirmação da sentença recorrida embora por motivos distintos.

**

IV- DECISÃO

Nestes termos, acordam, em conferência, os juízes desembargadores do Tribunal Central Administrativo Norte em negar provimento ao recurso e, em consequência, com a presente fundamentação, confirmam a sentença recorrida.

*

Custas da apelação, pelos apelantes (artigo 527º, n.ºs 1 e 2 do CPC).

*

Notifique.

*

Porto, 03 de dezembro de 2021.

Helena Ribeiro

Conceição Silvestre

Isabel Jovita

_____

i) Cfr. No mesmo sentido, Acs. do TCAN de 14/01/2014, proc. 02699/09.3BEPRT; de
05/02/2021, proc. n.º 00182/10.3BEVIS;

ii) Cfr. Paulo Otero in " O Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e das Demais Entidades Públicas: Comentários á Luz da Jurisprudência", de Carla Amado Gomes, Ricardo Pedro e Tiago Serrão. AAFDL Editora, 2017, pág. 13

Fonte: http://www.dgsi.pt