



Notas sobre o atual regime da indemnização por “expropriação do plano”

**A Few Notes about the current compensation regime
for “expropriation of the plan” – the article 171.º
of Decree-Law n.º 80/2015**

Nuno Cerdeira Ribeiro

Juiz no Juízo Administrativo Comum do Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga
Judge of the Administrative and Tax Law Court of Braga – Administrative Section

RESUMO: o presente artigo pretende analisar o regime previsto no art.º 171.º do RJIGT, em especial as várias hipóteses de indemnização e compensação aí estabelecidas.

Palavras-chave: indemnização; compensação; expropriação; planeamento territorial; Decreto-Lei n.º 80/2015

ABSTRACT: This paper pretends to be an analysis about the article 171.º of the Decret-Law n.º 80/2015, whose establishes the regime of compensation in cases of so called “*expropriation of the plan*”.

In some cases, in order to accomplish the public interest associated to territorial planning, the Administration has to affect, or even extinguish, consolidated rights (such as a license, for example). But, in such cases, the ones affected must be compensated for the sacrifice of their rights or legal expectations — has the Constitution demands.

That is precisaly what the article 171.º is about. In fact, this article predicts the situations that justifies the compensation in case of extinction of rights, based on reasons of territorial planning. And so, we pretend to make a critical analisys about those situations, examining the legal text in order to discover the requeriments of witch one, and discussing eventual problems about it.

Also, we will try not to forget the legal evolution on this subjeti, comparing the current regime with the previous.

In the end, a conclusion is presented, based on the global analisys of the legal regime, including to defend it as special type of compensation, when confronted with others also legaly predicted.

Keywords: *damages; compensation; expropriation; territorial planning; Decrete-Law n.º 80/2015*

APRESENTAÇÃO

O presente escrito surge na sequência da apresentação que efetuámos no âmbito das “*Primeiras Jornadas Portuguesas de Direito do Urbanismo e do Ambiente*”, organizadas pelo *Cedoua*. Optamos, neste pequeno excurso, por nos cingir à análise do atual regime positivo da habitualmente designada “*expropriação do plano*”. Ou seja, teremos por base a análise do art.º 171.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial [Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14/05 — doravante, apenas RJIGT].

Naturalmente, não pretendemos fazer uma análise exaustiva e conclusiva sobre esse regime legal, tão-só partilhar algumas notas mais

relevantes, e dúvidas suscetíveis de serem geradas pela norma. Nesta medida, procuraremos em primeiro lugar enquadrar a norma em causa à luz da Lei n.º 31/2014, de 30/05 [Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, Ordenamento do Território e de Urbanismo — LBP-SOTU], promovendo, de seguida, a análise de cada uma das hipóteses de indemnização que aquele art.º 171.º do RJIGT prevê.

Enunciado o propósito visado e a metodologia a seguir, começemos então por enquadrar este específico *dever de indemnizar*.

1. ENQUADRAMENTO

A prossecução do interesse público subjacente ao planeamento urbanístico implica, por vezes, o sacrifício de determinadas posições jurídicas dos cidadãos. De facto, e por assim dizer, existe uma espécie de *tensão latente* entre aquele interesse público e estas posições jurídicas dos particulares — isto, naturalmente, quando tais posições já existem na esfera jurídica destes.

Por razões de igualdade perante os sacrifícios determinados pela prossecução do interesse público, o ordenamento jurídico não pode ser alheio à respetiva *compensação*, incluindo, quando necessário, pela via indemnizatória.

Este texto vem a propósito disso mesmo. Mais concretamente, a respeito do regime positivado no art.º 171.º do atual RJIGT.

No entanto, antes de avançar para essa análise, impõe-se uma referência prévia, de modo a melhor compreender aquele regime. Referimo-nos à previsão do art.º 17.º da LBPSOTU, cuja epígrafe é elucidativa — “*sacrifício de direitos preexistentes e juridicamente consolidados*”. E logo no n.º 1 é enunciado o princípio essencial a este respeito, podendo ler-se o seguinte: “*o sacrifício de direitos preexistentes e juridicamente consolidados só pode ter lugar nos casos expressamente previstos na lei ou nos planos territoriais aplicáveis e mediante o pagamento de compensação ou indemnização.*”

Note-se que o teor da norma, ainda que incluída numa Lei de Bases, é *de per si* bastante concretizado. Com efeito, a sua leitura permite afastar, de imediato, a tutela indemnizatória ou compensatória de meras expetativas ou posições jurídicas *abstratas*. Ficam apenas abrangidos

os *direitos* preexistentes e juridicamente consolidados. Meras expectativas sem concretização na esfera jurídica do interessado, ou, sequer, um mero interesse legalmente protegido, permitem sustentar o direito à indemnização ou compensação.

Este princípio geral é bastante relevante, constituindo o ponto de partida essencial à compreensão do regime que aparece positivado no citado artigo do RJGT vigente. Tomando em linha de conta que em causa estão as habitualmente designadas *expropriações do plano*, o enunciado deste princípio geral é autoexplicativo quanto ao alcance dessa *expropriação*, *i. e.*, no que tange aos direitos que o legislador considera suscetíveis de “*expropriação*” — aqui entendida no sentido de afetação de determinado direito por razões urbanísticas e de planeamento do território.

Não menos importante é a previsão do n.º 2 do art.º 17.º da LBPSOTU, que dita o seguinte: “*A compensação ou indemnização a que se refere o número anterior é prevista, obrigatoriamente e de forma expressa, no plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal que fundamenta a imposição do sacrifício, nomeadamente através da definição de mecanismos de perequação deles resultantes.*” A primeira parte do comando normativo é diretamente dirigida à Administração — melhor dizendo, aos órgãos administrativos com competência regulamentar. Já a segunda parte corresponde ao primeiro ponto do qual se retira a preferência por mecanismos de *perequação*, em detrimento da imediata compensação pecuniária.

Relativamente, ainda, à primeira parte deste n.º 2, poderá levantar-se a questão das consequências associadas ao incumprimento daquele dever de previsão das formas de compensação ou indemnização. De facto, se em determinado plano territorial de âmbito municipal ou intermunicipal está previsto o sacrifício de direitos de particulares desacompanhado de qualquer definição de mecanismos de compensação, em princípio a consequência a retirar deverá ser a da ilegalidade da norma que prevê o sacrifício. E isto porque, tendo em consideração a redação normativa em análise, a única conclusão possível parece ser a de que a compensação ou indemnização é pressuposto necessário e indispensável ao próprio sacrifício — pelo que nunca este será lícito sem aquela.

Além da norma do plano, a ausência de previsão de mecanismos de compensação ou indenização é suscetível de sustentar um pedido de desaplicação da norma que prevê o sacrifício, se preenchidos os requisitos do art.º 73.º, n.º 3, al. a), do CPTA, no âmbito de uma ação de impugnação de ato administrativo. Dependerá sempre do caso concreto, nomeadamente se a norma é imediatamente operativa; admite-se essa hipótese em abstrato, mas, em princípio, será um problema a colocar em sede de contencioso regulamentar.

Enfim, a este respeito serão maiores as dúvidas do que as certezas, mas julgamos que a única conclusão admissível é a de que a imposição de sacrifício (e já assumindo a sua prévia admissibilidade legal e/ou regulamentar) sem compensação ou indenização será sempre *ilícita*, impondo o princípio da tutela jurisdicional efetiva que ao lesado sejam sempre concedidos meios processuais de defesa contra uma atuação administrativa desse género.

Por fim, no que ao art.º 17.º da Lei de Bases diz respeito, prescreve o seu n.º 3: *“independentemente do disposto nos números anteriores são indemnizáveis quaisquer sacrifícios impostos aos proprietários do solo que tenham efeito equivalente a uma expropriação.”* Estamos em presença de uma situação autónoma, não confundível com as previstas nos números que a antecedem (daí o inciso *“independentemente do disposto nos números anteriores”*), e que visa concretizar o princípio fundamental de proibição de expropriação sem a devida compensação. Quer isto dizer que, mesmos nos casos não abrangidos pelos n.ºs 1 e 2 do art.º 17.º, haverá sempre indenização se o sacrifício imposto tiver efeito equivalente a uma expropriação (por exemplo, pela absoluta impossibilidade de utilização do solo pelo proprietário, ainda que este mantenha o seu direito). Como dito, são situações que não se confundem com as previstas nos anteriores números: só se aplicará quando não seja possível fazer operar aquele mecanismo. Constitui, assim, uma espécie de cláusula de salvaguarda, na qual recairão todas as situações às quais se não aplique quaisquer das outras hipóteses previstas na lei. Salvaguarda que se exige por imperativo constitucional, atento o disposto no n.º 2 do art.º 62.º da CRP. De todo o modo, este n.º 3 do art.º 17.º da LBPSOTU será o menos relevante para este nosso excurso.

2. O ART.º 171.º DO RJIGT, EM GERAL

Vista, ao menos em termos gerais, a norma do art.º 17.º da LBPSOTU, segue-se analisar com maior detalhe a previsão do art.º 171.º do RJIGT.

Num primeiro olhar — que será desenvolvido de seguida pontualmente — podemos então afirmar que o artigo prevê um princípio geral (que enuncia no seu n.º 1), seguindo-se a referência a três hipóteses de indemnização, constantes dos n.ºs 2 a 4. Por seu lado, estas hipóteses sofrem um alargamento quanto à possibilidade de indemnização de certos prejuízos (n.º 7).

No restante, o artigo estabelece determinadas regras quanto ao regime aplicável e à entidade responsável pelo pagamento da indemnização, bem como no que diz respeito ao prazo para exercer o respetivo direito.

Antes de avançar, importa sublinhar que o preceito sucede ao art.º 143.º do anterior RJIGT (Decreto-Lei n.º 380/99, de 22/09). Até determinado ponto, o novo regime alinha com aquele anterior, mas também apresenta inovações. A esse respeito, será de assinalar no atual regime a melhor definição das situações dignas de tutela indemnizatória, mas também a superação da dificuldade que se gerava a propósito da interpretação daquele art.º 143.º do RJIGT de 1999.

Designadamente, a nova redação permitiu suplantar a dúvida quanto a saber se, no caso previsto no n.º 3 do art.º 143.º do anterior RJIGT, os requisitos aí previstos eram alternativos ou cumulativos [a respeito da querela, e a título ilustrativo, considerou-se a natureza cumulativa desses requisitos no acórdão do STA de 05/11/2013, proferido no processo n.º 0466/13 e no acórdão do TCA Norte de 28/04/2017, proferido no processo n.º 1831/07.6BEPRT; por outro lado, no acórdão do TCA Sul de 18/10/2012, proferido no processo n.º 01597/06, e no acórdão do STA de 15/10/2014, proferido no processo n.º 0996/06, foi considerada a natureza *alternativa* das situações previstas na norma].

De todo o modo, é preciso reconhecer que o art.º 143.º do RJIGT de 1999 representou a introdução de uma disciplina inovatória, muito relevante para a definição da proteção dos direitos dos particulares, autonomizando legislativamente a figura da indemnização por *expropriação do plano*. Na realidade, antes deste artigo 143.º do RJIGT de

1999 (que desenvolvia a Lei de Bases então vigente) não existia um regime específico, o que gerava dificuldades na determinação do modo como indemnizar o particular afetado (dado que, por força do art.º 62.º, n.º 2, da CRP, havendo efeito equivalente a expropriação, não era possível negar o direito à indemnização). Dando nota dessas dificuldades, e aliás demonstrando a ausência de unanimidade a esse respeito, deixamos referido o acórdão do STA de 07/10/2021, proferido no processo n.º 0695/14.8BALSB.

Em nota telegráfica, refira-se ainda que o regime do art.º 171.º do RJGT é aplicável nos casos de adoção de medidas preventivas e de normas provisórias, atendendo à expressa remissão feita no art.º 142.º do mesmo diploma.

Isto dito, passemos então à análise, em maior detalhe, da previsão do art.º 171.º do RJGT, nas suas várias dimensões.

2.1. A reafirmação da subsidiariedade do dever de indemnizar

Logo no seu n.º 1, o art.º 171.º do RJGT reafirma a subsidiariedade da indemnização em face de outros mecanismos de compensação. Recordemos que já do art.º 17.º da LBPSOTU era isso que resultava, nomeadamente quando o n.º 2 desse artigo fazia menção expressa à definição de mecanismos de perequação.

Quer isto dizer que, em bom rigor, a indemnização não é a primeira opção em matéria de compensação pelo sacrifício. Assim sendo, o regime indemnizatório só será aplicável naqueles casos em que não foi possível compensar o particular de outra forma, designadamente pela impossibilidade de prever mecanismos de perequação.

No caso concreto do art.º 171.º do RJGT, este princípio é reafirmado no seu n.º 8, aí se afirmando que só existe entidade responsável pelo pagamento de indemnização *quando a perequação compensatória não seja possível*.

Sumariando, só existe direito a indemnização por *expropriação do plano* quando se apure que não existe outra forma de compensação, nomeadamente por perequação.

Presente este cariz subsidiário da indemnização, passemos então à análise das várias previsões normativas do art.º 171.º do RJGT.

2.2. Primeira hipótese de indenização, prevista no n.º 2 do art.º 171.º do RJIGT

Segundo se prevê no n.º 2 do art.º 171.º do RJIGT, “o *sacrifício de direitos preexistentes e juridicamente consolidados que determine a caducidade, revogação ou a alteração das condições de licença, da comunicação prévia ou informação prévia válidos e eficazes determina o dever de justa indenização.*”

Desde logo, pode constatar-se que a norma define o que considera um direito preexistente e juridicamente consolidado, referindo três possibilidades a esse respeito: a licença, a comunicação prévia e a informação prévia. Compreende-se esta referência, dado que, em todas essas situações, o particular está efetivamente investido num direito, e já não numa simples expectativa jurídica abstrata.

A questão, porém, é se a previsão normativa não deveria ser ainda mais abrangente. Por exemplo, não é feita referência às situações em que o particular já dispõe de decisão favorável no que diz respeito à aprovação do projeto de arquitetura; ora, sabendo-se que essa é uma fase essencial na apreciação da viabilidade de determinadas operações urbanísticas, deveria ser considerada essa hipótese, dado que, sendo certo que o interessado ainda não tem propriamente um *direito à realização da operação urbanística*, existe já vinculação da Administração quanto às condições previstas naquele projeto — o mesmo é dizer, o particular sempre teria na sua esfera jurídica o direito a executar aquele projeto de arquitetura.

Enfim, poderá o legislador ter considerado que, nesse caso em que existe apenas projeto de arquitetura aprovado, não existe um direito *juridicamente consolidado*, porquanto o mesmo só ocorrerá posteriormente. Ainda assim, não deixa de ser muito discutível essa omissão na previsão legal.

Da mesma forma, e alargando ainda mais o leque de possibilidades, nada é referido na norma quanto às situações em que o prazo de decisão administrativa se encontra esgotado, sem que tenha havido decisão positiva e favorável por motivo imputável à Administração, quando esta era possível. Também neste caso seria de ponderar a aplicabilidade de idêntico regime, ou pelo menos com as necessárias adaptações, tendo

em consideração que neste caso não pode efetivamente falar-se de um direito juridicamente *consolidado* — quanto muito, foi violado o direito à decisão administrativa no prazo legal. Enfim, a situação poderá ser tratada no quadro da responsabilidade civil extracontratual, mas com as limitações que aí se conhecem em matéria de *ilicitude* juridicamente relevante para esse efeito.

Seja como for, importa aqui salientar que a letra do n.º 2 do art.º 171.º do RJIGT não indica no sentido destes alargamentos, tendo em consideração a referência muito precisa que é feita quanto às situações abarcadas. E daí que o assunto possa ser tratado como *insuficiência da previsão normativa* (intencional da parte do legislador), discutível no quadro doutrinário.

Por outro lado, é indiscutível que as situações abarcadas (portanto, *licença, comunicação prévia e informação prévia*) constituem verdadeiros *direitos* juridicamente consolidados, pelo que o legislador não os podia ignorar, tendo em consideração a tutela compensatória da esfera jurídica dos particulares.

Existe, porém, outra nuance na norma que não pode deixar de ser salientada: para que exista direito à indemnização, é necessário que aqueles atos sejam *válidos e eficazes*.

O que significa, desde logo, que não existe direito à indemnização nos termos desta norma, quando fundado em ato administrativo *inválido*. Nos casos de *nulidade*, bem se compreende esta previsão: como o ato administrativo não produz efeitos jurídicos de qualquer natureza, não seria sequer coerente que nele se pudesse sustentar o direito à indemnização (em última instância, como o ato nunca produziu efeitos jurídicos, o particular não pode sequer alegar a violação de qualquer direito que se tenha formado na sua esfera jurídica). Mais difícil poderá revelar-se a análise de situações em que o ato administrativo constitutivo do direito se revele *meramente anulável* — especialmente nas situações em que o vício já não pode ser invocado, encontrando-se a decisão administrativa, ainda que ilegal, devidamente consolidada no ordenamento jurídico.

Nesta segunda situação, duas hipóteses se podem configurar: a primeira, atender ao teor literal da norma, e, tomando como referência o momento da prática do ato, considerar uma invalidade *anulatória* como impeditiva do preenchimento dos requisitos do direito à indem-

nização fundado no n.º 2 do art.º 171.º do RJIGT; a segunda, considerar que, estando o ato consolidado no ordenamento jurídico, deve ser tratado como *válido*, e, portanto, ainda suficiente para sustentar o preenchimento do direito à indemnização. Naturalmente, nestes casos de ato ferido de vício gerador do desvalor jurídico de mera anulabilidade, estamos sempre a pressupor situações em que a anulabilidade já não pode ser administrativamente conhecida (cf. art.º 168.º do CPA) nem judicialmente suscitada (*i. e.*, nos prazos previstos no art.º 58.º do CPTA), pois só nessas situações se poderá considerar o ato *juridicamente consolidado*, ainda que padecesse de vício.

Em nosso entender, embora sem o ensejo de apresentar uma resposta definitiva, parece-nos que o momento relevante para este efeito terá de ser o da afetação do direito, ou seja, a data em que se verifica a caducidade, revogação ou alteração das condições da licença, da comunicação prévia ou da informação prévia. Isto porque, para todos os efeitos, como o vício se considera consolidado (ou, caso se pretenda, *sanado por efeito do tempo*), o ato tem de considerar-se constitutivo de um direito, passando este a merecer a respetiva tutela indemnizatória. Portanto, segundo cremos, terá direito à indemnização o particular que seja titular de qualquer daqueles atos, válidos no momento do seu sacrifício. Não se trata de pretender introduzir, aqui, qualquer espécie de entropia ao princípio *tempus regit actum*; de facto, a perspetiva aqui mais relevante passa a ser a da esfera jurídica do particular, no momento em que o sacrifício do direito ocorre. E é nessa medida que ponderamos como mais adequada a interpretação segundo a qual se deverá aferir da validade do ato no momento em que o direito é sacrificado. Enfim, há que reconhecer que a solução a dar ao problema é discutível.

Certo é que, em qualquer caso, apenas um ato administrativo *válido* sustenta o direito à indemnização fundado no n.º 2 do art.º 171.º do RJIGT.

Mas além de válido, o ato tem também de ser *eficaz*. A questão da eficácia do ato compreende-se com o exemplo concreto da licença: podendo existir despacho de deferimento, o ato só será eficaz com a emissão do alvará. Do ponto de vista jurídico-concetual, a redação do preceito compreende-se: se o ato é, ainda, ineficaz (logo, sem que tenha produzido qualquer efeito jurídico) não se pode falar de um

verdadeiro direito por aquele constituído. Ainda assim, temos aqui de manifestar uma certa reserva a esta imposição legislativa. De facto, se tomarmos em linha de conta que é a própria lei que prevê certos períodos para o particular promover a prolação de um ato integrativo de eficácia (exemplo lapidar, o prazo para pedir o alvará) é muito duvidoso, mesmo do ponto de vista constitucional, a negação do direito à indemnização com fundamento na ineficácia do ato; em especial, como adiantado, naquelas situações em que essa ineficácia não pode ser imputada a qualquer comportamento omissivo do particular.

Assim — mas igualmente sem querer desenvolver o raciocínio a ponto de aqui formular um juízo definitivo a propósito do problema — estamos em crer que este pressuposto da *eficácia* de qualquer dos atos referidos na norma deverá ser lido *cum grano salis*, buscando a interpretação que melhor se adequa à sua conformidade constitucional, nomeadamente quanto à garantia do princípio da igualdade perante os sacrifícios impostos por razões de interesse público. Diremos, assim, que *geralmente* um ato ineficaz não pode sustentar o dever de indemnização fundado na norma em análise; mas *excecionalmente* poderá ter de admitir-se essa hipótese, designadamente naqueles casos em que não foi o laxismo ou a negligência do particular a contribuir para a ineficácia do ato aquando do momento do sacrifício imposto por razões de interesse público.

Resta dizer que os pressupostos enunciados são de natureza *cumulativa*, pelo que do preenchimento de todos eles depende o direito à indemnização.

2.3. Segunda hipótese de indemnização, prevista no n.º 3 do art.º 171.º do RJIGT

A segunda hipótese de indemnização está relacionada com as situações de restrição ao aproveitamento urbanístico constante da certidão de um plano de pormenor. Para compreender integralmente esta hipótese, cumpre tomar em consideração o disposto no art.º 108.º do RJIGT, com o qual está relacionada.

Segundo o n.º 1 deste art.º 108.º, “a certidão do plano de pormenor que contenha as menções constantes das alíneas a) a d), g) a i) do

n.º 1 do artigo 102.º, e que seja acompanhada das peças escritas e desenhadas enunciadas no n.º 3 do artigo anterior, constitui título bastante para a individualização no registo predial dos prédios resultantes das operações de transformação fundiária previstas no plano.” Portanto, o legislador considera que, neste caso, a certidão é suficientemente *constitutiva* e consolidadora de um direito digno de tutela indemnizatória.

Pressupostos cumulativos do dever de indemnizar são, neste caso, os seguintes:

- (i) Uma restrição ao aproveitamento urbanístico *constante da certidão* (excluindo, portanto, qualquer outro tipo de restrição, designadamente quanto a eventuais aproveitamentos urbanísticos que não constam da certidão);
- (ii) Que essa restrição resulte de *alteração, revisão ou suspensão* do plano de pormenor;
- (iii) E ocorra no prazo de execução previsto na programação do plano.

Saliente-se, portanto, que não é suficiente a existência da certidão cumprindo os requisitos que constam do art.º 108.º, n.º 1, do RJIGT. Mesmo que tal suceda, a restrição ao aproveitamento urbanístico terá sempre de ter como etiologia a alteração, revisão ou suspensão do plano, verificada no período temporal de execução previsto na respetiva programação.

Este último requisito é de particular relevância, podendo dele concluir-se que o legislador entendeu que apenas durante aquele período se pode falar de um direito consolidado e preexistente para efeitos indemnizatórios. Opção para a qual não temos crítica, considerando a especificidade do plano de pormenor, nomeadamente o seu grau de concretização, incluindo quanto à planificação da execução, sendo este prazo o espaço temporal que justifica um efetivo direito fundiário urbanístico. Daí que a inserção deste critério temporal constitua, em nosso entender, e pela especificidade do plano de pormenor, a introdução de um ponto de equilíbrio no regime indemnizatório.

2.4. Terceira hipótese de indemnização, prevista nos n.ºs 4 e 5 do art.º 171.º do RJIGT

A última situação em que se prevê o dever de indemnizar resulta da conjugação dos n.ºs 4 e 5 do art.º 171.º do RJIGT. Enquanto o n.º 4 define esse dever pela positiva, elencando os respetivos requisitos cumulativos, o n.º 5 promove essa definição pela negativa, *v.g.*, mediante a exclusão de determinadas situações que, em abstrato, podiam ser abrangidas pela previsão do número que o antecede.

Veja-se, então, a redação daquele n.º 4: “*de acordo com o princípio da proteção da confiança, são, ainda, indemnizáveis as restrições singulares às possibilidades objetivas de aproveitamento do solo impostas aos proprietários, resultantes da alteração, revisão ou suspensão de planos territoriais, que comportem um encargo ou um dano anormal, desde que ocorram no decurso do período de três anos a contar da data da sua entrada em vigor.*”

Uma primeira nota para referir que o legislador se preocupou em esclarecer de forma expressa o fundamento do direito à indemnização: em causa, está a tutela do *princípio da proteção da confiança*. Portanto, não se trata de sacrificar um direito previamente existente ou consolidado, mas antes a própria confiança gerada aos particulares pela vigência de determinado plano.

Pareceria, assim, e num primeiro momento, estarmos perante uma previsão particularmente ampla ou alargada do direito à indemnização. No entanto, a leitura integral da norma afasta essa primeira ideia.

Em primeira linha, porque apenas está prevista a indemnização das restrições *singulares* às possibilidades *objetivas* de aproveitamento do solo. Portanto, uma situação que afeta concretamente determinada esfera jurídica em termos objetivos, incidindo, naturalmente, sobre uma realidade predial concreta.

Seguidamente, porque a norma serve-se do conceito de *encargo ou dano anormal*, reforçando, portanto, o carácter restrito da previsão. Aliás, a utilização deste conceito acaba por aproximar esta situação do regime da *indemnização pelo sacrifício*, atendendo a que também consta do art.º 16.º do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas [anexo à Lei n.º 67/2007, de 31/12]. Consideramos aliás, a este propósito, que valerá neste campo

a conceptualização vigente naquele regime da responsabilidade por facto lícito ou pelo sacrifício.

Como é sabido, vem sendo considerado dano ou encargo *anormal* aquele que excede os limites normalmente impostos pela convivência em sociedade, *i. e.*, os que se situam além dos limites impostos aos cidadãos pelo dever de suportar a atividade lícita da Administração (cf., a respeito, e entre muitos outros, o acórdão do STA de 07/04/2022, proferido no processo n.º 0103/13.1BEAVR; e o acórdão do TCA Norte de 21/10/2016, proferido no processo n.º 02595/12.7BEPRT).

Reitere-se, portanto, a seguinte conclusão: ao abrigo desta disposição, mesmo que exista a propalada restrição, esta só será indemnizável quando se mostre possível afirmar a produção de um encargo ou dano anormal.

Depois, é preciso notar que a norma só se refere aos *proprietários*. Nessa medida, parece que também subjetivamente o direito à indemnização acaba por ser limitado, porquanto não existe referência direta ou indireta aos titulares de outros direitos reais (menores) que permitam a possibilidade objetiva de aproveitamento do solo (nomeadamente, os casos do direito de superfície e do usufruto). Não terá sido, neste caso, esquecimento do legislador, mas antes uma intenção expressa de conferir o direito ao *proprietário*; outros *utilizadores* do prédio, que possam ser afetados na sua esfera jurídica, parecem recair na previsão do n.º 7 do art.º 171.º do RJIGT, no qual, basicamente, apenas se tutela negativamente a afetação, ou seja, pelas *despesas efetuadas na concretização de uma modalidade de utilização*. Se assim não se entender (dado que, como veremos, aquele n.º 7 não parece prescindir dos requisitos previstos nos n.ºs 2 a 4), sempre se dirá que esses outros afetados (portanto, aqueles que eram titulares de direitos reais menores) terão de socorrer-se das outras possibilidades previstas na lei, designadamente mediante o apelo à figura do *efeito equivalente a expropriação* ou, então, através da indemnização pelo sacrifício. Frise-se, no entanto, a necessidade de ponderar, nestes casos, as posições dos vários interessados, de tal forma que nem o proprietário se veja duplamente beneficiado (deduzindo, portanto, o valor pago ao eventual titular de direito real menor, ou parte dele, de modo equitativo), nem outros titulares de direitos sobre o prédio fiquem totalmente carentes de tutela jurídica.

Finalmente, a Lei exige ainda que as restrições sejam impostas *no decurso do período de três anos a contar da data* da entrada em vigor do plano.

Enfim, poderá então concluir-se que a previsão normativa se apresenta abrangente, mas vai sucessivamente diminuindo, através da introdução de vários requisitos travão, que delimitam de forma palpável os casos em que se admite o direito à indemnização.

A isto, e como adiantado, soma-se a previsão do n.º 5, que exclui o direito à indemnização nos casos de imposição de restrições que: sejam determinadas pelas características físicas e naturais do solo; pela existência de riscos para as pessoas e bens; ou pela falta de vocação do solo para o processo de urbanização e edificação que decorre da respetiva classificação prevista no plano territorial.

Esta previsão legal é compreensível e racional. Como se pode constatar, estamos perante restrições que não são propriamente determinadas pelo simples interesse público no planeamento urbanístico ou na gestão do solo, mas antes pelas características físicas ou naturais da própria realidade predial. Assim, e por exemplo, se determinado prédio já não servia para certo fim devido às suas características físicas e naturais (mesmo que o uso fosse admitido pelo plano), não se pode ponderar o direito à indemnização como se a imposição da restrição fosse determinada pelo interesse público urbanístico ou de planeamento do território. Bem vistas as coisas, pode dizer-se que é uma questão de falta de causalidade entre a imposição da restrição e a impossibilidade de aproveitamento do solo.

2.5. O alargamento do regime, de acordo com o n.º 7 do art.º 171.º

O regime previsto nos n.ºs 2 a 4 do art.º 171.º do RJIGT vem depois a ser alargado, por força da previsão do n.º 7; segunda esta norma, *“nas situações previstas nos n.ºs 2 a 4 são igualmente indemnizáveis as despesas efetuadas na concretização de uma modalidade de utilização prevista no plano territorial se essa utilização for posteriormente alterada ou suprimida por efeitos de revisão ou suspensão daquele instrumento e essas despesas tiverem perdido utilidade.”*

Tendo em consideração a redação da primeira parte do preceito, pode concluir-se que o direito a ser indemnizado por estas despesas *depende* do preenchimento dos requisitos previstos nos n.ºs 2 a 4. Ou seja, se o particular afetado tem direito a ser indemnizado, por exemplo, nos termos do n.º 2, por preencher os requisitos aí previstos, então poderá também pedir a indemnização por estas despesas a que se refere o n.º 7.

Saliente-se que, na verdade, não estamos perante uma quarta possibilidade ou hipótese de indemnização, mas sim em presença de um alargamento quanto ao espectro de prejuízos ou despesas indemnizáveis. Trata-se, aqui, de tutelar por via ressarcitória os eventuais investimentos de confiança, *i. e.*, as despesas incorridas para concretizar uma determinada modalidade de utilização, então admitida.

Para este efeito, além de incumbir ao interessado a alegação e prova da realização dessas despesas, a indemnização dependerá ainda de dois outros requisitos, todos eles cumulativos: em primeiro lugar, há que demonstrar a causa da alteração ou supressão da modalidade de utilização, *i. e.*, que a mesma decorre de revisão ou suspensão do plano; em segundo lugar, deverá ainda ser demonstrado que as despesas efetuadas *perderam utilidade*, ou seja, que não têm qualquer aproveitamento restante — portanto, trata-se de uma *inutilidade definitiva* das despesas realizadas.

Também neste caso o regime legal poderia ser mais completo. Com efeito, não seria despiciendo prever a hipótese de indemnização pelas despesas necessárias à adaptação para certa modalidade de utilização, nomeadamente naquelas situações em que determinada realidade predial pode ser apenas parcialmente afetada pela revisão ou suspensão do plano, permitindo a continuação do seu uso, mas pressupondo um esforço de adaptação pelo proprietário (por exemplo, deslocando equipamentos; reconstruindo estruturas de apoio; etc...).

Em todo o caso, a previsão legal revela-se em geral equilibrada, procurando compatibilizar o direito à indemnização com a afetação dos recursos públicos.

3. A RESPONSABILIDADE PELO PAGAMENTO DA INDEMNIZAÇÃO E O PRAZO DE CADUCIDADE

Cumpre ainda deixar uma breve referência quanto ao regime da entidade responsável pelo pagamento da indemnização, bem como quanto ao prazo para exercer o direito indemnizatório.

Em relação à primeira questão, rege o n.º 8 do art.º 171.º do RJIGT, no qual se determina que, não sendo possível a perequação compensatória, *“é responsável pelo pagamento da indemnização prevista no presente artigo a pessoa coletiva que aprovar o programa ou plano territorial que determina direta ou indiretamente os danos indemnizáveis.”*

Portanto, mesmo que a restrição possa ser determinada, por exemplo, em plano diretor municipal, não significa que o responsável pela indemnização seja o Município. Nessa medida, se, por exemplo, a restrição imposta pelo plano resulta de adaptação a um programa (art.º 121.º do RJIGT), a entidade responsável pelo pagamento deverá ser a pessoa coletiva que aprovou o programa que, indiretamente, determinou os danos indemnizáveis.

Enfim, a análise será sempre casuística, até porque as várias hipóteses previstas nos n.ºs 2 a 4 do art.º 171.º do RJIGT são diversas, incluindo quanto aos seus fundamentos. Mas certo é que a ideia que perpassa na previsão da norma em análise é a de que a indemnização compete à pessoa coletiva pública que tenha proporcionado os prejuízos com a aprovação do programa ou do plano. O que, como referido, implica determinar qual o programa ou plano que, direta ou indiretamente, dá origem aos prejuízos indemnizáveis (noutros termos, importará determinar qual a real fonte do *sacrifício* imposto aos particulares).

Quanto ao prazo para exercer o direito, estatui-se no n.º 9 do art.º 171.º do RJIGT: *“o direito de indemnização caduca no prazo de três anos a contar da data de entrada em vigor do plano territorial nos termos dos números anteriores.”*

Há a referir a este respeito a clareza da norma, em especial quanto à objetividade inserida em matéria de definição do termo inicial do prazo. De facto, o momento relevante para o início da contagem do prazo corresponde à entrada em vigor do plano territorial, evitando dessa forma a previsão de critérios que apelam à subjetividade dos

destinatários dos planos. Não importa, por isso, o momento em que o particular toma consciência da afetação da respetiva esfera jurídica por disposições do plano: o prazo inicia-se objetivamente aquando da entrada em vigor deste último.

Além disso, o prazo, sendo de caducidade (portanto, levará a extinção do direito, se este não for exercido atempadamente), é muito razoável (três anos), nada se lhe apontando em matéria de proporcionalidade.

4. A REMISSÃO PARA O CÓDIGO DAS EXPROPRIAÇÕES

Por último, não poderíamos deixar de notar, no âmbito deste escrito, a previsão do n.º 6 do art.º 171.º do RJIGT. Segundo este normativo, a indemnização prevista nos números 2 a 4 *segue o regime previsto no Código das Expropriações*.

Já no art.º 143.º, n.º 4, do RJIGT de 1999 se fazia essa remissão, embora a norma fornecesse um critério de fixação da indemnização, limitando-se a remeter o cálculo da indemnização para o Código das Expropriações. No atual regime, é feita uma remissão em bloco para o regime do Código das Expropriações, pelo que a indemnização será fixada de acordo com o naquele Código se estatui, sem que o RJIGT forneça, *per si*, um critério para esse efeito.

Poderá dizer-se, portanto, que a remissão para o Código das Expropriações foi alargada; nisto, não vemos crítica, considerando a vocação daquele Código em matéria de regime de fixação do *quantum* indemnizatório, e o paralelismo passível de ser estabelecido com a expropriação propriamente dita.

Resta referir que a remissão para o Código das Expropriações não afeta a competência material dos Tribunais administrativos para conhecer das ações destinadas a efetivar o direito à indemnização nos termos do art.º 171.º do RJIGT. Trata-se apenas da remissão para determinado regime jurídico supletivo (*i. e.*, para o Código das Expropriações), e não da tomada de posição sobre a concreta natureza jurídica da chamada *expropriação do plano* (podendo ser tratados em *paralelo* os regimes relativos à fixação da indemnização, tal não significa que se confundam, *máxime* quanto aos pressupostos do respetivo direito). Daí que os Tribunais administrativos mantenham a competência material para

este efeito [neste sentido, cf. o acórdão do Tribunal dos Conflitos de 07/02/2012, proferido no processo n.º 018/10].

5. CONCLUSÃO

Em jeito de conclusão, cumpre sublinhar que o regime do art.º 171.º do RJIGT se apresenta genericamente equilibrado, abrangendo de forma suficiente as várias possibilidades indemnizatórias, e tutelando suficientemente os particulares afetados pelas designadas *expropriações do plano*.

Mantendo o princípio da subsidiariedade da indemnização perante outras formas de compensação, a norma define hoje com suficientes segurança e clareza os pressupostos de cada uma das possibilidades indemnizatórias que contempla, superando, desta forma, alguns problemas gerados pelo regime do anterior RJIGT.

As poucas questões que ainda são suscetíveis de discussão podem ser resolvidas por via hermenêutica, em concreto pela busca do sentido que melhor se adequa às exigências constitucionais.

Constitui, ainda, um regime que clarifica a autonomização do instituto jurídico da indemnização pela imposição de sacrifícios em matéria de urbanismo, criando uma via diferenciada a este respeito, com pontos de contacto quer com o regime da responsabilidade por facto lícito, quer com o regime do Código das Expropriações. Porém, certo é que fixa pressupostos próprios e singulares, não confundíveis com qualquer daqueles regimes. Além de que, na esteira do anterior RJIGT, mantém clara a etiologia do dever de indemnizar aqui fixado: é sempre ditado pelo interesse público subjacente ao urbanismo e ao ordenamento do território.

Sem prejuízo de eventual evolução futura, trata-se, portanto, de um regime jurídico ponderado e equilibrado, garantindo da forma devida as posições subjetivas dos particulares perante a afetação dos seus direitos ou outras posições jurídicas consideradas dignas de tutela.