



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

O conceito danos ou encargos especiais e anormais

**Análise da sua aplicação
doutrinária e jurisprudencial**

Ana Pereira da Silva

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2017



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

O conceito danos ou encargos especiais e anormais

**Análise da sua aplicação
doutrinária e jurisprudencial**

Dissertação de Mestrado em Direito
Administrativo
Realizada sob orientação da Sra. Professora
Doutora Marta Portocarrero

Mestrando: Ana Pereira da Silva
(340111075)

Faculdade de Direito | Escola do Porto

Maio, 2017

*“Para ser grande, sê inteiro: nada Teu
exagera ou exclui.
Sê todo em cada coisa. Põe quanto és no
mínimo que fazes.”*

Ricardo Reis

Resumo/ Abstract

O presente trabalho corresponde à dissertação de Mestrado em Direito Administrativo, apresentada na Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa.

Trata-se de um estudo sobre a responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, mais concretamente sobre a aplicação jurisprudencial do conceito de danos ou encargos especiais e anormais e a sua concretização doutrinária.

Nesse âmbito, foi feita uma análise ao regime anterior - o Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de Dezembro de 1967 - e ao regime em vigor, resultante da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, complementada com as soluções facultadas quer pela doutrina quer pela nossa jurisprudência na interpretação do referido conceito, ao longo dos anos.

Palavras-chave: responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas; danos ou encargos especiais e anormais.

This work corresponds to the Master's thesis in Administrative Law, presented at the Faculty of Law of the Portuguese Catholic University.

It is about the tort of State and other public entities, specifically about the jurisprudential application of the concept of special and abnormal damages or burdens and their doctrinal realization.

In this context, an analysis was made of the previous regime - the Decree-Law no. 48051, of December 21, 1967 - and the regime in force resulting from Law no. 67/2007, of December 31, complementing with solutions provided by both the doctrine and our Jurisprudence in the interpretation of this concept over the years.

Key-words: tort of State and other public entities; damages or special and abnormal charges.

Índice

Resumo/ Abstract	5
Introdução	8
1. Considerações Iniciais	9
1.1. O DANO COMO PRESSUPOSTO DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO E DEMAIS ENTIDADES PÚBLICAS	9
1.2. A POSITIVAÇÃO DO CONCEITO DE DANOS OU ENCARGOS ESPECIAIS E ANORMAIS ..	11
2. Distinção de Conceitos e o seu sentido	14
2.1. OS DANOS OU ENCARGOS	14
2.2. EXIGÊNCIA DE ESPECIALIDADE E ANORMALIDADE	19
3. Âmbito de aplicação e questões que se colocam às alterações introduzidas na lei em vigor	31
4. (In) constitucionalidade e (des) conformidade com o Direito da União Europeia da exigência da especialidade e anormalidade dos danos	37
4.1. (IN) CONSTITUCIONALIDADE	37
4.2. DES (CONFORMIDADE) COM O DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA	41
Conclusão	45
Bibliografia.....	46
Lista de Jurisprudência	48

Abreviaturas

CJA – Caderno de Justiça Administrativa

CPA – Código de Procedimento Administrativo

CRP – Constituição da República Portuguesa

RLJ – Revista de Legislação e de Jurisprudência

RRCEEEP – Regime Jurídico da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas

STA – Supremo Tribunal Administrativo

TCA – Tribunal Central Administrativo

TJ – Tribunal de Justiça

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

Introdução

Decorrido quase uma década da entrada em vigor da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro¹, parece-nos de especial relevância e necessidade, procedermos à análise do Regime Jurídico da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas.

Nesse sentido, por questões formais e ainda temporais, optamos por nos debruçar sobre um tema em concreto, a aplicação do conceito de danos ou encargos especiais e anormais, tendo em conta o entendimento da nossa doutrina, e aplicação deste conceito pela nossa jurisprudência.

Embora seja de notar que a maior parte da jurisprudência ainda faça referência ao regime anterior (Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de Dezembro de 1967), uma vez que grande parte dos acórdãos analisados remontam à sua aplicação, ainda assim não se encontram descontextualizados, dado que o conceito consagrado no regime atual (Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro) retrata em boa verdade o desenvolvimento jurisprudencial que se tem feito, ao longo dos anos, na concretização do conceito de danos ou encargos especiais e anormais.

Com este estudo pretende-se sobretudo uma análise jurisprudencial e doutrinária no que concerne à aplicação do conceito, tentando demonstrar as suas vantagens mas também as suas limitações.

Para isso iremos expor o seu âmbito de aplicação, questões que foram surgindo com as alterações impostas pelo legislador no atual regime, distinção de alguns conceitos e sobretudo uma análise jurisprudencial, para que de facto se perceba a aplicação que os nossos tribunais têm feito deste instituto.

¹ A Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, alterada em 17 de Julho pela Lei n.º 31/2008, que revogou o Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de Novembro de 1967, entrou em vigor no dia 30 de Janeiro de 2008.

1. Considerações Iniciais

1.1. O DANO COMO PRESSUPOSTO DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO E DEMAIS ENTIDADES PÚBLICAS

A responsabilidade civil do Estado e demais entidades públicas pressupõe o preenchimento de determinados pressupostos, conforme a modalidade de responsabilidade que esteja em causa. No entanto a verificação de pelo menos um desses pressupostos é imposta a todos os regimes de responsabilidade: o dano.

Damnu, tradução em latim para a palavra dano que tem como significado, nos dicionários da língua portuguesa, estrago ou prejuízo, sofrido ou causado por alguém.

Ora, tal designação a nosso ver parece fazer todo o sentido em termos genéricos, no entanto em matéria de direito, tal conceito deve ser concretizado, fazendo-se referência à limitação imposta por lei que faz recair na definição de dano, não todos os encargos ou prejuízos sofridos ou causados, mas apenas aqueles que sejam objeto de tutela jurídica.

Assim, “o dano, ou prejuízo, pode ser definido como a diminuição ou extinção de uma vantagem que é objeto de tutela jurídica.”²

Conforme, e bem, refere PEDRO MACHETE, “no quadro do instituto da responsabilidade civil o dano releva, quer ao nível da previsão, quer ao nível da estatuição: só há lugar à responsabilidade civil se ocorrerem danos e a indemnização visa apenas reparar os danos sofridos pelo lesado ou, em alguns casos, apenas compensá-los”.³

Sendo que, com a expressão «dano previsão», o autor pretende referir-se ao dano como pressuposto da responsabilidade civil, e quando se dirige ao «dano da estatuição» reporta-se ao dano a indemnizar.

No entanto, embora o dano propriamente dito tenha relevância como pressuposto da responsabilidade civil administrativa e como definidor do dano a

² MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral – Responsabilidade Civil Administrativa*, tomo III, 1ª Edição, Reimpressão, D. Quixote Editora, 2008, p. 29.

³ PEDRO MACHETE, *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, Lisboa 2013, p. 77.

indemnizar⁴, o que nos importa tratar é o dano como pressuposto da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, que se prende sobretudo à exigência, imposta pelo nosso legislador no artigo 2.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, da existência de um dano ou encargo especial e anormal como pressuposto de aplicação do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas.

Já ANTÓNIO VIEIRA CURA alertava na sua obra, embora de forma indireta, que se trata de institutos diferentes, “não se pense, contudo, que a restrição dos danos ressarcíveis aos prejuízos especiais e anormais se traduz na introdução de qualquer limitação ao valor da indemnização, em termos de determinar uma reparação parcial desses prejuízos”.⁵

Ainda neste sentido, afirma CARLOS CADILHA que “apurado que determinados prejuízos são indemnizáveis, por preencherem as características de especialidade e anormalidade, devem ser ressarcidos, sem qualquer outra limitação, desde que se verifiquem os demais pressupostos da responsabilidade civil.”⁶

Assim, reiterando o que foi dito anteriormente, o preceito danos ou encargos especiais e anormais nada tem que ver com a concretização do valor a indemnizar, entendendo-se apenas como pressuposto para que haja essa indemnização, para que estejamos perante responsabilidade civil Extracontratual do Estado e demais entidades Públicas, e é esta vertente do dano que se encontra subjacente à elaboração deste estudo.

Existe apenas uma exceção a esta afirmação, consagrada no artigo 15.º, n.º 6, da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, relativo “à indemnização de danos anormais decorrentes do exercício da função legislativa, quando os lesados forem em número muito elevado”⁷.

⁴ No que diz respeito ao “dano a indemnizar” aplicam-se as diferentes referências feitas ao longo da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, relativas à determinação do cálculo da indemnização, veja-se a título de exemplo o artigo 3.º do referido diploma.

⁵ ANTÓNIO A. VIEIRA CURA, *Algumas considerações sobre o prazo de prescrição do direito à indemnização e a sua interrupção quando a ação é antecedida de recurso contencioso de anulação do ato administrativo*, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Coimbra Editora, Agosto 1999, pp. 1243 e ss.

⁶ CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas - Anotado*, Coimbra Editora, Agosto de 2008, pág. 66.

⁷ FERNANDO ALVES CORREIA, *A indemnização pelo sacrifício: contributo para o esclarecimento do seu sentido e alcance*, RLJ, ano 140, 2011, n.º 3966, pp. 143 e seguintes.

Pese embora se faça desde já a ressalva, de que tal exigência da especialidade e anormalidade do dano apenas se aplique em determinadas modalidades de responsabilidade civil administrativa, como iremos ver mais à frente.

1.2. A POSITIVAÇÃO DO CONCEITO DE DANOS OU ENCARGOS ESPECIAIS E ANORMAIS

Embora no Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de Dezembro de 1967, (*diploma relativo à responsabilidade da Administração por atos de gestão pública*) já se fizesse referência ao conceito de *prejuízos especiais e anormais*, ainda assim o legislador ao tempo da feitura do diploma optou por não se debruçar sobre a sua definição, deixando tal faculdade entregue à doutrina e à jurisprudência⁸.

Já do disposto no atual regime, mais concretamente, no artigo 2.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, verifica-se a positivação do significado de danos especiais e anormais, assim [...] *consideram-se especiais os danos ou encargos que incidam sobre uma pessoa ou um grupo, sem afetarem a generalidade das pessoas, e anormais os que, ultrapassando os custos próprios da vida em sociedade, mereçam, pela sua gravidade, a tutela do direito.*

Tal consagração do conceito de danos ou encargos especiais e anormais muito se ficou a dever ao contributo de autores como GOMES CANOTILHO, que apesar de se referir, na sua obra, ao Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de Novembro de 1967, as considerações que faz a respeito desta matéria não se encontram de todo desatualizadas, como se denota do exposto no artigo 2.º do atual regime.

Assim, “os pequenos sacrifícios, oneradores de alguns cidadãos, constituem simples encargos sociais, compensados por vantagens de outra ordem proporcionadas pela atuação da máquina estatal. Se o dano não exceder os encargos normais exigíveis como contrapartida dos benefícios emergentes da existência e funcionamento dos serviços públicos, não há lugar ao pagamento de indemnização, sob pena de insolúveis problemas financeiros, paralisadores da atividade estadual. Noutros casos, os prejuízos já não são, propriamente,

⁸ Artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de Novembro de 1967, [o] *Estado e demais pessoas coletivas públicas respondem pelos prejuízos especiais e anormais resultantes do funcionamento de serviços administrativos excecionalmente perigosos ou de coisas e atividades da mesmas natureza, salvo se, nos termos gerais, se provar que houve força maior estranha ao funcionamento desses serviços ou ao exercício dessas atividades, ou culpa das vítimas ou de terceiros, sendo neste caso a responsabilidade determinada segundo o grau de culpa de cada um.*

Bagattelschaden [pequenos sacrifícios], antes revelam uma certa gravidade, mas falta-lhes o requisito da especialidade, ou seja, a incidência desigual sobre um cidadão ou grupo de cidadãos. Havendo um encargo generalizado, vedado está, em via de princípio, pretender demonstrar a imposição de um sacrifício desigual perante os outros concidadãos.”⁹

Ainda neste contexto, o autor refere que por especial deve entender-se os danos que apenas atingem um indivíduo ou grupo de indivíduos e que a natureza anormal do prejuízo prende-se essencialmente com a função de evidenciar “a importância, o peso que o sacrifício deverá ter para lhe ser atribuída relevância indemnizatória”.

Ora, comparando o exposto por GOMES CANOTILHO e o preceituado no artigo supracitado, denota-se intemporal tal exposição, uma vez que o sentido dado ao conceito consagrado no artigo, sem dúvida, segue as suas pegadas, sendo que, para que se preencha a terminologia “especial e anormal”, devemos distinguir dois momentos. Em primeiro lugar, deve-se atender ao facto de o dano apenas se poder aplicar quando estejamos perante um indivíduo ou grupo de indivíduos colocado em situação desigual aos demais, em segundo lugar devemos ter em conta a gravidade do dano, ponderando se este reveste gravidade suficiente para ser considerado um sacrifício.¹⁰

Para além de enunciar as diferentes teses que no ordenamento alemão vinham a ser discutidas neste âmbito, o mesmo autor veio ainda considerar que a exigência da especialidade e anormalidade do dano assenta na existência de um “duplo travão”. Por um lado esta exigência visa “evitar a sobrecarga do tesouro público, limitando o reconhecimento de um dever indemnizatório do Estado a danos inequivocamente graves” e, por outro lado procura “ressarcir os danos que, sendo graves, incidiram desigualmente sobre certos cidadãos”.¹¹

É ainda facto assente, a tão relevante colaboração da nossa jurisprudência, veja-se a título de exemplo o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 18 de Março de 2003, processo n.º 01219/02 (www.dgsi.pt), onde se considera que

⁹ JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, *O Problema da responsabilidade do Estado por atos lícitos*, Almedina 1974, pág. 271 e ss.

¹⁰ Veja-se ainda, ANTÓNIO A. VIEIRA CURA, *Algumas considerações sobre o prazo de prescrição do direito à indemnização e a sua interrupção quando a ação é antecedida de recurso contencioso de anulação do ato administrativo*, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Coimbra Editora, Agosto 1999, pp. 1246.

¹¹ JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, *O Problema da responsabilidade do Estado por atos lícitos*, Almedina 1974, pág. 282 e ss.

“prejuízo especial é, de acordo com uniforme jurisprudência deste STA, aquele que não é imposto à generalidade das pessoas, mas a pessoa certa e determinada em função de uma específica posição relativa, e prejuízo anormal é aquele que não é inerente aos riscos normais da vida em sociedade, suportado por todos os cidadãos, ultrapassando os limites impostos pelo dever de suportar a atividade lícita da Administração”.

Ainda, o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 5 de Novembro de 2003, processo n.º 01100/02, onde se considera como prejuízo especial “aquele que não é imposto à generalidade das pessoas, mas que incide desigualmente sobre um individuo ou grupo determinado” e prejuízo anormal “aquele que se revista de certo peso ou gravidade, em termos de ultrapassar os limites daquilo que o cidadão tem de suportar enquanto membro da comunidade, isto é, que extravase dos encargos sociais normais, exigíveis como contrapartida da existência e funcionamento dos serviços públicos”.

Acrescenta ALVES CORREIA¹², em comparação com o regime anterior e a propósito da consagração do conceito no artigo 2.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, que o legislador atendeu não apenas à anterior doutrina e jurisprudência portuguesas para positivizar tal conceito, mas também ao contributo da doutrina e jurisprudência alemãs, “dado que a apontada noção de «encargos ou danos especiais e anormais» constitui uma síntese das duas grandes teorias jurisprudenciais e doutrinárias respeitantes à demarcação entre a expropriação e a vinculação social da propriedade do solo [a teoria do sacrifício especial¹³ (Sonderopfertheorie) e a teoria da gravidade (Schweretheorie)], congregando elementos formais e materiais na definição daquele conceito”.

O legislador, apesar de ter esclarecido os conceitos até então indeterminados “danos especiais e anormais”, ainda assim optou por utilizar conceitos igualmente indeterminados que carecem de preenchimento valorativo na aplicação ao caso concreto, nomeadamente quanto à distinção entre danos e encargos, quanto à

¹² FERNANDO ALVES CORREIA, *A indemnização pelo sacrifício: contributo para o esclarecimento do seu sentido e alcance*, RLJ, ano 140, 2011, n.º 3966, pp. 143 e seguintes.

¹³ Encontra o seu fundamento na igualdade perante os encargos públicos. A obrigação de indemnizar surge para o Estado quando, mediante uma atuação lícita, prejudique particularmente um individuo com o objetivo de gerar um bem comum.

concretização da fronteira entre os custos próprios da vida em sociedade e aqueles que ultrapassam esses custos, entre outros.¹⁴

Juízos, ponderações e distinções que de certo modo apenas podem ser feitas quando estamos perante o caso em concreto e que iremos debater ao longo deste estudo no que respeita à análise de jurisprudência.

2. Distinção de Conceitos e o seu sentido

Como vimos, decorre da leitura do artigo 2.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, que os danos resultantes do exercício de funções públicas, para que relevem em matéria de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, embora não se aplicando a todos os regimes de responsabilidade civil, como iremos verificar no capítulo dedicado ao seu âmbito de aplicação, devem revestir, por um lado, a natureza de dano e/ou de encargo e, por outro lado, devem ser qualificados em função da sua especialidade e/ou da sua anormalidade.

Pese embora o artigo clarifique, de certo modo, apesar de insuficiente¹⁵, as expressões “especialidade e anormalidade”, o mesmo não ocorre com os vocábulos “danos” e “encargos”.

Assim sendo, importa distinguir tais institutos para que se tente perceber o seu significado e alcance.

2.1. OS DANOS OU ENCARGOS

No Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de Novembro, já se fazia referência no seu artigo 9.º, a danos ou encargos especiais e anormais, embora nessa referência se fizesse menção a “encargos ou prejuízos especiais e anormais” e não propriamente a danos ou encargos especiais e anormais.

¹⁴ Sobre a indeterminabilidade dos conceitos, veja-se o acórdão do STA de 25 de Maio de 2000, processo n.º 41420; de 10 de Outubro de 2002, p. 048404; de 18 de Dezembro de 2003, p. 0910/03; TCA Norte de 8 de Maio de 2008, p. 00155/06; de 10 de Dezembro de 2010, p. 00152/04, de 15 de Março de 2012, processo n.º 01290/06, entre outros.

¹⁵ Uma vez que o legislador opta por utilizar, mais uma vez, conceitos indeterminados que apenas se concretizam mediante a aplicação ao caso concreto.

Já a Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, para além de consignar a expressão danos ou encargos especiais e anormais no artigo 2.º, como vimos, faz ainda uso de tal terminologia, no seu artigo 15.º (responsabilidade no exercício da função político-legislativa), onde se refere a “danos anormais”, e no seu artigo 16.º (indenização pelo sacrifício), onde faz alusão aos “encargos” e “danos especiais e anormais”.

Assim, essencialmente, importa distinguir e clarificar os termos “danos” e “encargos”, invocados nos artigos citados. Pese embora seja essencial a distinção entre danos e encargos, para SANDRA LOPES LUÍS, com a qual concordamos, é ainda relevante que se esclareça, o significado de uma terceira expressão, os “prejuízos”. Expressão que decorria da terminologia utilizada quer no regime anterior quer em diversa jurisprudência¹⁶.

Pretende-se, com este exercício, determinar se porventura estamos perante realidades diversas, ou seja, se estas três terminologias terão significados distintos, e por isso se distinguem entre elas, ou se, pelo contrário, poderemos remetê-las a uma mesma espécie, a um mesmo significado.

Ora, em primeiro lugar, devemos debruçar-nos sobre os vocábulos “danos” e “prejuízos”, tentando perceber se efetivamente pretendem referir-se à mesma realidade.

Assim, e uma vez que o termo “prejuízos”, nesta matéria, deriva essencialmente da sua utilização no Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de Novembro, após o estudo feito ao diploma referido, importa verificar que não parece de todo ter sido intenção do legislador, dar especial significado ao termo. Tanto é que o mesmo utiliza vários vocábulos para concretizar a *diminuição ou extinção de uma vantagem que é objeto de tutela jurídica*, em vários artigos, como é o exemplo de “ofensas” que decorre do previsto no artigo 2.º, de “danos” presente no artigo 7.º e de “prejuízos” referente aos artigos 8.º e 9.º do diploma supracitado.

Pelo exposto, resta concluir que o objetivo do legislador não passou por diferenciar a utilização de tais institutos, utilizando-os indistintamente, dando origem à opinião de que não nos encontramos perante realidades diversas.

O mesmo sucede com a nossa jurisprudência, que vem dando o mesmo significado ao termo “prejuízos” que é dado aos danos, hoje em dia, “prejuízo

¹⁶ Veja-se acórdão do STA de 19 de Dezembro de 2012, processo n.º 01101/12, de 29 de Maio de 2003, processo n.º 0688/03 e 30 de Outubro de 2003, processo n.º 0936/03 (www.dgsi.pt).

especial é aquele que não é imposto à generalidade das pessoas, mas a pessoa certa e determinada em função de uma relativa posição específica; prejuízo anormal o 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.”¹⁷

Seguindo o entendimento de SANDRA LOPES LUÍS, estas expressões têm igual significado, “pois traduzem uma perda resultante de uma ofensa causada por um sujeito a outrem.”¹⁸

Acrescentando, “elucidativo desta circunstância, e da alternatividade do uso das palavras enquanto sinónimos, é o artigo 89.º, n.º 1, do CPA¹⁹, relativo às medidas provisórias, onde no mesmo preceito se faz referência a prejuízos e a danos como traduzindo a mesma realidade, aspeto que possivelmente ocorre apenas com intuito de não se repetir a palavra.”

Neste sentido, também vários autores fazem referência aos termos “prejuízo” e “dano” de forma natural, sem com isso quererem transmitir uma realidade distinta entre os vocábulos.

Em segundo lugar, já parece justificar-se a distinção entre os termos “danos” e “encargos”.

Ora terá interesse proceder à distinção de tais vocábulos, pese embora apenas se lhes faça referência, no seu conjunto, numa modalidade de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, a indemnização por sacrifício ou também apelidada de responsabilidade por atos lícitos, consagrada no artigo 16.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, para além claro do que já estava consagrado no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de Novembro de 1967, anterior regime.

Assim, *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*, ou seja, na interpretação literal

¹⁷ Acórdão do STA de 19 de Dezembro de 2012, processo n.º 01101/12 (www.dgsi.pt).

¹⁸ SANDRA LOPES LUÍS, *O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência*, Lisboa 2017, AAFDL Editora, pág. 212.

¹⁹ *Em qualquer fase do procedimento, pode o órgão competente para a decisão final, oficiosamente ou a requerimento dos interessados, ordenar as medidas provisórias que se mostrem necessárias, se houver justo receio de, sem tais medidas, se constituir uma situação de facto consumado ou se produzirem prejuízos de difícil reparação para os interesses públicos ou privados em presença, e desde que, uma vez ponderados esses interesses, os danos que resultariam da medida senão mostrem superiores aos que se pretendam evitar com a respetiva adoção.*

das normas invocadas, surge desde logo uma diferença substancial, os encargos serão impostos e os danos serão causados.

Neste sentido, também o artigo 15.º, n.º1, da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, remete para a ligação entre danos e o verbo causar, quando se refere a “danos causados”.

Quer-se com isto dizer que os “danos” não surgem de forma intencional, não se pretendeu de facto criar aquele prejuízo, enquanto que os “encargos” já serão intencionais, já existe um propósito implícito na criação daquele encargo.

No mesmo sentido salientou GOMES CANOTILHO²⁰, tal distinção tem que ver, essencialmente com a “exigibilidade ou não exigibilidade de uma intervenção consciente e querida como requisito característico de ato ilícito danoso [...] a nossa lei distingue as duas hipóteses: prejuízos voluntários, designados no artigo 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 48051 com encargos, e prejuízos causados, que outra coisa não são que os danos não queridos resultantes de atos ou operações administrativas”.

“Com posição algo diversa, CARLA AMADO GOMES sugere que “dano” deva ser lido “como prejuízo instantâneo” e que “encargo” deva ser lido “como ónus duradouro”. A autora faz a leitura das expressões em conjugação com o disposto na parte final do art. 16.º, da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro quanto ao cálculo da indemnização, considerando que a expressão “violado”, que implica “restrição de faculdades, parcial e/ou temporária)”, reporta-se aos danos, e que a expressão “sacrificado”, que implica a “destruição de bem/ faculdades objeto do direito”, diz respeito a encargos.”²¹

No entanto a maioria parte da doutrina não segue este entendimento, não se referindo à natureza duradoura ou instantânea do dano e encargo, mas apenas ao facto destes serem ou não intencionais e queridos.

Ora, como se disse anteriormente, apenas no artigo 16.º do regime em vigor, relativo à indemnização pelo sacrifício, outrora designado por responsabilidade civil por factos lícitos, se faz referência aos termos “danos” e “encargos”, nas demais normas em que se prevê a matéria em questão apenas se utiliza a

²⁰ JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, *O Problema da responsabilidade do Estado por atos lícitos*, Almedina 1974, pág. 235 e ss.

²¹ SANDRA LOPES LUÍS, *O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência*, Lisboa 2017, AAFDL Editora, pág. 21 e ss.

expressão “danos”, como é o caso do disposto no artigo 15.º, n.º 6, do mesmo diploma.

Assim, impõe-se debater sobre o significado de tal facto, que terá que ver com outro fator distintivo entre os preceitos “danos” e “encargos”, a saber, uma vez que como se disse o artigo 16.º se tratar de responsabilidade civil por factos lícitos, e por isso remeter para a conclusão de que os “encargos” apenas se aplicam a atuações lícitas e, pelo contrário, os “danos” decorrerem tanto de atuações lícitas como de atuações ilícitas, entendimento este que parece ser pacífico na nossa doutrina.

No mesmo sentido, MARCELLO CAETANO²² defende a propósito da modalidade de responsabilidade consagrada no artigo 16.º no que respeita ao pressuposto do “sacrifício especial e anormal”, “deve resultar de um ato administrativo legal ou de uma operação material lícita. O sacrifício pode consistir na imposição de um encargo – o que abrange a hipótese da imposição de um dever de prestar ou de fazer algo – ou na produção de um prejuízo”.

Ainda, CARLOS CADILHA entende que, ao contrário do que sucede quando estamos perante atuações lícitas, sempre que se esteja perante uma atividade ilícita “a limitação dos efeitos lesivos, quando legalmente prevista, é efetuada por referência ao dano, e não já ao encargo. Assim, no caso da responsabilidade pelo exercício da função político-legislativa por atos praticados em desconformidade com a Constituição ou norma hierárquica ou funcionalmente superior, a lei circunscreve o direito indemnizatório aos danos anormais”.²³

No entanto, apesar de tudo que distingue estes termos, como chama à colação e bem, SANDRA LOPES LUÍS, o que de facto se deve ter em conta é que estes vocábulos dizem ambos respeito a uma diminuição ou extinção de uma vantagem que é objeto de tutela jurídica, e nesse sentido, não se entende de todo descabido a adoção de um conceito de dano em sentido amplo que englobe todas estas situações, quer os “danos em sentido restrito”, no sentido de estes não serem intencionais, quer os “encargos” que implicam um propósito subjacente à sua criação.

²² In *Manual de Direito Administrativo*, tomo II, 10ª Edição, 2010, p.1241.

²³ CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas - Anotado*, Coimbra Editora, Agosto de 2008, pág. 68.

2.2. EXIGÊNCIA DE ESPECIALIDADE E ANORMALIDADE

Como refere DIOGO FREITAS DE AMARAL, o legislador ao proceder à redação do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas adotou uma atitude prudente, na medida em que, se tivesse ido longe de mais, optando por não condicionar a responsabilidade das entidades abrangidas pelo diploma aos requisitos de especialidade e da anormalidade do dano, “o Estado não teria capacidade financeira para suportar o pagamento de todas as indemnizações a que fatalmente seria condenado”²⁴.

Acrescentando que “não parece acertado construir uma sociedade livre e pluralista na base da transferência de todos os riscos da vida social dos indivíduos, das famílias e das empresas para o Estado.”²⁵

Tal como dissemos anteriormente, a exigência destes requisitos de responsabilidade, a especialidade e anormalidade, é encarada por GOMES CANOTILHO como um “duplo-travão”. Por um lado, “pretende-se evitar a sobrecarga do tesouro público, limitando o reconhecimento de um dever indemnizatório do Estado nos casos de danos inequivocamente graves” e, por outro lado “procura ressarcir os danos que, sendo graves, incidem desigualmente sobre certos cidadãos.”²⁶

Ainda neste sentido, CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, caracteriza a exigência da especialidade e anormalidade do dano, como sendo uma “dupla limitação ao dever ressarcitório”.

Essencialmente, os diversos autores que se debruçaram sobre a matéria em questão, tendem a justificar esta atitude do legislador, de forma a não criar uma sobrecarga para o erário público, justificando ainda à luz de um princípio da socialidade e igualdade dos cidadãos “na repartição dos encargos públicos [...], traduzindo a refração do princípio geral da igualdade em igualdade de contribuição dos cidadãos no suporte daqueles encargos.”²⁷

²⁴ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de direito Administrativo*, volume II, 2ª Edição, Almedina, 2011, pág. 744 e ss.

²⁵ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de direito Administrativo*, volume II, 2ª Edição, Almedina, 2011, pág. 744 e ss.

²⁶ JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, *O Problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos*, Almedina 1974, pág. 282 e ss.

²⁷ Acórdão do STA de 2 de Dezembro de 2004, processo n.º 0670/04 (www.dgsi.pt).

No entanto, tal argumento não deverá ser justificativo para todo o tipo de atuação por parte do Estado ou de qualquer entidade pública abrangida pelo regime.²⁸

Tem sido entendido, quer pela doutrina quer pela nossa jurisprudência, mesmo antes da entrada em vigor da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, estarmos perante um dano ou encargo especial quando aquele não é imposto à generalidade das pessoas mas apenas a uma pessoa ou grupo, certo e delimitado, em função do seu caso em concreto, e dano ou encargo anormal quando estamos perante danos ou encargos que não digam respeito aos riscos normais inerentes à vida em sociedade, que serão suportados pela maior parte dos cidadãos.²⁹

A contrario, “não haverá, pois, responsabilidade objetiva da Administração por danos que se possam considerar como danos comuns e normais – entendendo-se aqui por danos comuns, os danos que recaiam genericamente sobre todos os cidadãos ou sobre categorias amplas e abstratas de pessoas; e por danos normais, os que se possam considerar habituais e aceitáveis dentro do «mínimo de risco» que é próprio da vida em sociedade”.³⁰

No seguimento do que vinha sendo concretizado pela doutrina e diversa jurisprudência, o artigo 2.º do atual regime considera “especiais os danos ou encargos que incidem sobre uma pessoa ou um grupo de pessoas, e anormais os que, ultrapassando os custos próprios da vida em sociedade, mereçam, pela sua gravidade, a tutela do direito”.

No entanto, da leitura da norma, surgem variadas questões, nomeadamente, quanto ao pressuposto da especialidade do dano, perante o caso concreto, o que se entende e tem entendido por “grupo determinado” e por “generalidade das pessoas”.

Ora tal questão, surgiu desde logo do estudo realizado por GOMES CANOTILHO sobre a *teoria do ato individual* (Einzelakttheorie). Desta advém que

²⁸ A este respeito veja-se o capítulo 3 sobre o âmbito de aplicação do conceito de danos ou encargos especiais e anormais.

²⁹ SANDRA GUERREIRO, *A caracterização legal da especialidade e anormalidade dos prejuízos – Anotação ao Acórdão do STA, de 9 de Fevereiro de 2012 (proc. 0678/11) in Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Públicas – Anotações de Jurisprudência*, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Outubro de 2013, pág. 231 e ss.

³⁰ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, 2.ª Edição, Almedina, 2011, pág. 744.

a exigência da especialidade do prejuízo resulta da “forma do ato limitativo da esfera jurídico-patrimonial do cidadão.”³¹

Assim, a especialidade do dano ou encargo, apenas se concretizava mediante a individualidade formal do ato administrativo, na medida em que este ato era apenas direcionado para um único cidadão, ou para uma única empresa, assentando numa lógica extremista entre prejuízo geral e prejuízo individual.

O que na perspectiva do autor citado, e bem, origina “resultados absurdos, inclusivamente negadores da sua lógica, e incapacidade em fornecer soluções materialmente justas”³², desde logo por não fazer qualquer referência a uma posição intermédia, ocultando a hipótese de os lesados serem um grupo certo e determinado de cidadãos.

Tentando colmatar as insuficiências detetadas na *teoria do ato individual*, surge a *teoria da intervenção individual* (Einzeleingriffstheorie) que originou a concretização do dano especial, segundo o disposto no acórdão do TCA-Norte de 15 de Março de 2012, p.01290/06.0.

Aqui, a exigência da especialidade do prejuízo já não se coaduna com a forma do ato, na sua individualidade, mas antes, independentemente da forma desse ato, existe uma incidência especial do resultado, “ou seja, o dano é especial se incide sobre uma pessoa ou uma pluralidade de pessoas, e é geral se incide sobre uma generalidade de pessoas”.³³

No entanto, apesar de podermos afirmar que se um dano recai sobre toda a população, o mesmo não preenche o requisito da especialidade, uma vez que os “encargos públicos devem ser suportados em geral pela comunidade que deles beneficia”, ainda assim a esta teoria não se deixa de apontar a questão supracitada, ou seja, a distinção entre a “generalidade da população” e uma “pluralidade de pessoas”.

³¹ JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, *O Problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos*, Almedina 1974, pág. 273.

³² JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, *O Problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos*, Almedina 1974, pág. 274.

³³ SANDRA LOPES LUÍS, *O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência*, Lisboa 2017, AAFDL Editora, pág. 219.

GOMES CANOTILHO a este propósito afirma que também esta teoria “deixa uma porta aberta aos abusos do legislador, tal como acontecia com a doutrina do acto individual”³⁴.

Do exposto, pode-se afirmar que os danos especiais são todos aqueles que não são danos gerais, sendo que estes, à luz do que é afirmado na nossa jurisprudência “recaem genericamente sobre o universo dos cidadãos ou sobre grupos indeterminados e abstratos de pessoas”.³⁵

Além de que, se pode ainda afirmar, com certeza, que integra o conceito de dano ou encargo especial aquele que incide apenas sobre um sujeito, desde que este não seja o único beneficiário dessa atuação.

No entanto, o cerne da questão coloca-se quando os lesados são um grupo de pessoas, havendo necessidade de contrapor com o termo generalidade das pessoas. Será este “grupo” quantificável? Ou seja, estamos perante um grupo de pessoas que integram a especialidade do dano quando se trate de 10, 20 ou 30 pessoas? Será este “grupo” qualificável? Na medida em que a totalidade dos cidadãos de uma determinada região sendo lesados, preenchem o requisito da especialidade do dano, uma vez que se referem a um grupo certo e determinado relativamente aos cidadãos de todo o país, ou já será excessivo e por isso integram o conceito de generalidade das pessoas?

Para as questões que se colocam, não existe uma resposta simples e direta, muito pelo contrário, cada caso é um caso, com as suas especificidades, e é necessário haver uma ponderação em cada caso em concreto por parte dos tribunais, tendo em conta o princípio da justiça e da igualdade, de modo a concretizar que não será justo impor àquele indivíduo ou grupo de indivíduos “que arque com certo prejuízo, aspeto que, naturalmente, implica uma comparação da situação jurídica dos particulares lesados com os demais.”³⁶

Assim sendo, vejamos alguns acórdãos proferidos quer no sentido de concluir pela existência da especialidade do dano quer no sentido oposto, realçando o que de mais importante deles se pode extrair.

³⁴ JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, *O Problema da responsabilidade do Estado por atos lícitos*, Almedina 1974, pág. 277.

³⁵ Veja-se, a título de exemplo, acórdão do STA de 10 de Outubro de 2002 – Rec. 48.404, de 19 de Dezembro de 2000 – Rec. 31.791, de 2 de Fevereiro de 2000 – Rec. 44.443 e 2 de Dezembro de 2004, processo n.º 670/04 (www.dgsi.pt).

³⁶ SANDRA LOPES LUÍS, *O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência*, Lisboa 2017, AAFDL Editora, pág. 221.

Decorre, desde logo, do acórdão do STA de 19 de Dezembro de 2012, processo n.º 01101/12, que estamos perante um dano especial quando, em consequência do aumento de ruído e diminuição da insolarização, devido à construção de um viaduto confinante com habitação, haja uma diminuição do valor dessa mesma habitação. Isto porque, segundo o disposto no acórdão “atinge especialmente os autores que viram a sua habitação, por via da sua preexistência naquele local, perder qualidade e valor em consequência da construção do aludido lanço de autoestrada que visou servir a comunidade, e eles, porque ali habitam, a qualidade de vida de que anteriormente desfrutavam”. Considerando ainda facto relevante para a decisão da causa, a circunstância de que a desvalorização foi “de todo inesperada” e que a mesma não foi “extensível à população em geral.”

Parece-nos de todo pertinente ressaltar o facto de que este tribunal atende a uma nova linha de raciocínio. Sendo esta, a ponderação da (im) previsibilidade do conhecimento dos danos ocorridos. Embora de elevada importância, a nosso ver tal ponderação nunca poderá ser determinante para o preenchimento dos requisitos, no entanto complementa-o.

Por sua vez, o acórdão do STA de 12 de Fevereiro de 2015, processo n.º 01075/14, determina estarmos perante danos especiais, uma vez que a atividade que se encontra subjacente (atividade pirotécnica) é considerada especialmente perigosa e ainda porque, as pessoas que foram atingidas pelos “estilhaços do fogo-de artifício” são as únicas pessoas conhecidas.

Ainda, em instância inferior, o acórdão do TCA-Norte de 10 de Dezembro de 2010, processo n.º 00152/04, em sentido convergente ao acórdão supracitado, considerou que as lesões causadas aos cidadãos provenientes da construção e passagem de variante junto das suas habitações, “afigram-se especiais, uma vez que enquanto o comum dos cidadãos beneficia com a construção daquela alternativa rodoviária, estes veem as suas casas gravemente desfuncionalizadas e desvalorizadas”.

Sobre estes e como se denota da maior parte da nossa jurisprudência, os tribunais tendem a fazer, no que respeita à ponderação supracitada, apenas distinção entre aqueles que foram prejudicados e aqueles que beneficiaram do ato que provocou aqueles danos, sendo que se os prejudicados forem em número inferior aos que beneficiarem de determinado incidente, então poderá concluir-se que estamos perante um dano especial.

Já o acórdão do TCA-Sul de 14 de Junho de 2012, limita-se a considerar que estamos perante danos especiais e anormais, aquando da intervenção da entidade pública na via, “alterando o nível do terreno de forma a colocar as janelas abaixo do nível do solo, tapando a visibilidade e luminosidade do prédio, e criando instabilidade do terreno e insegurança da habitação”, provocando a desvalorização do mesmo, não fazendo a devida ponderação e preenchimento dos requisitos em separado.

No sentido anteriormente referido, veja-se ainda o acórdão do TCA-Norte de 15 de Março de 2012, processo n.º 01290/06. Apesar do tribunal se ter debruçado ao longo do acórdão de forma até bastante extensiva sobre o significado do dano especial e anormal, aludindo até ao que tem sido defendido pela nossa doutrina, o que é certo, é que na hora de concretizar os conceitos, devendo aplica-los ao caso em concreto, não existiu aqui uma ponderação de facto, referindo apenas que “não podem deixar de ser enquadrados naquele conceito, pois que quem vê a sua casa desvalorizada em 50% e o terreno em 30% sofre danos de tal maneira graves, especiais e anormais que não são reportados aos demais cidadãos beneficiários também da obra em causa. Acontece que os danos apurados constituem um sacrifício superior e mais intenso do que o normalmente imposto aos outros membros da coletividade, pelo que, sem uma indemnização por essa privação, fica em causa a ideia da necessária igualdade de todos perante os encargos públicos que justifica o dever, público, de compensar os prejuízos especiais e anormais.”

O facto de existirem acórdãos em que não existe este exercício de ponderação em separado do preenchimento dos requisitos, acaba por se tornar confuso para quem estuda estas matérias e mesmo para as próprias partes interessadas em contestar a decisão proferida, uma vez que se tratam de pressupostos estanques e o preenchimento de um não significa necessariamente o preenchimento do outro e vice-versa, podendo alterar a matéria de que pretendem recorrer. Sendo conceitos distintos e de diferente verificação, não se devem confundir nem aplicar no seu conjunto sem que se faça uma ponderação diferenciada dos mesmos.

Ainda, no acórdão do STA de 2 de Dezembro de 2004, processo n.º 0670/04, considera-se que não são danos especiais, a quebra de vendas e consequente desvalorização de um estabelecimento comercial que decorrem da

“redução do volume de tráfego” proveniente das obras efetuadas à via pública, “uma vez que não revestem natureza de especificidade subjetiva, na consideração de quem os suporta”, ou seja, não são prejuízos impostos “a pessoa certa e determinada em função de uma relativa posição específica”.

Não nos parece de todo que estejamos perante um caso diferente daquele que decorre especialmente sobre os proprietários de um prédio que sofreu danos resultantes da construção de um viaduto, tal como referimos a propósito do acórdão do STA de 19 de Dezembro de 2012, processo n.º 01101/12.

O que parece existir é a tal confusão, anteriormente citada, entre a especialidade e a anormalidade do dano. Sendo que, parece claro que não estando preenchido o requisito da anormalidade, a tendência será dar como não verificado o preenchimento da especialidade, uma vez que é necessário, para que estejamos perante a obrigação de indemnizar, o preenchimento dos dois requisitos. No entanto, não nos podemos esquecer que falamos de requisitos diferentes e que devem ser verificados separadamente, mesmo por uma questão do direito à defesa de todo o cidadão, nomeadamente para que conheça os seus limites.

A título de exemplo, para que se perceba a ponderação individualizada e distanciada entre os dois pressupostos em causa, veja-se o acórdão do TCA-Sul de 26 de Fevereiro de 2015, processo n.º 04625/08, onde se considera estarem preenchidos os requisitos da especialidade e anormalidade do dano, numa situação em que foi necessário o abate de determinado gado bovino, com o objetivo o “combate à brucelose”.

Aqui, o TCA-Sul teve o devido cuidado para que se esclarecesse o preenchimento de ambos os requisitos, não utilizando apenas a letra da lei como auxílio mas explicando efetivamente o porquê de serem considerados como danos anormais e especiais.

Por outro lado, tem-se entendido não estarmos perante danos especiais quando se proíbe a passagem de veículos pesados pela Ponte de Fão, “fundamentando-se na falta de segurança daquela estrutura, por mais de 5 anos, determinando um desvio das carreiras diárias de quem por ali fazia os seus percursos, um acréscimo de custos para estes, uma vez que não foi só a recorrente que se viu privada da utilização da ponte para o desempenho da sua atividade comercial, e que com isso sofreu incómodos e prejuízos, mas sim quaisquer

empresas, do mesmo ou de diverso ramo de atividade, que normalmente fizessem uso dessa mesma ponte”.³⁷

Decorre dos acórdãos analisados, alguns critérios utilizados na nossa jurisprudência para auxiliarem na decisão de saber se estamos perante o preenchimento do requisito da especialidade do dano, nomeadamente se o mesmo é ou não esperado pelo cidadão, ou seja, se este (des) conhecia a possibilidade de virem a ocorrer determinados danos, e ainda, optam por fazer uma comparação entre os prejuízos e benefícios que decorrem de determinada atuação por parte do Estado e demais entidades públicas.

No que concerne à especialidade dos encargos, não parece fazer sentido colocar-se a questão da existência ou não dessa especialidade, uma vez que nestes casos, os danos decorrem de uma atuação intencional do autor, que visa em detrimento de um prejuízo imposto ao particular ou grupo de particulares resultar um benefício para toda a comunidade. E sendo esta atuação intencional do autor, alocada a determinadas pessoas ou grupo de pessoas, não se aplicando à generalidade da comunidade, estaremos sempre perante o preenchimento do requisito da especialidade do dano, pois os benefícios criados para toda a comunidade, decorrem do prejuízo de pessoas ou grupos de pessoas determinadas.

A título de exemplo, o acórdão do STA de 29 de Maio de 2003, processo n.º 0688/03, entende serem especiais, os encargos impostos a determinada empresa para “prevenir hipotéticas agressões à saúde pública”, apreendendo material pertencente a esta, uma vez que o mesmo poderia se encontrar afetado e por isso gerar danos para a saúde pública. Ainda sobre a especialidade dos encargos, poderá ver-se o acórdão do TCA – Sul de 26 de Fevereiro de 2015, processo n.º 04625/08, enunciado supra.

Quanto à anormalidade do dano ou encargo, o artigo 2.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro refere que anormais são os danos que, “ultrapassando os custos próprios da vida em sociedade, mereçam, pela sua gravidade, a tutela do direito”.

A contrario, dir-se-á que danos normais serão aqueles que são habituais e aceitáveis como risco usual próprio da vida em sociedade, isto é, como um pequeno transtorno.³⁸

³⁷ Cfr. Acórdão do STA de 02 de Dezembro de 2009, processo n.º 01088/08.

Por sua vez, o autor PEDRO MACHETE, refere que “o prejuízo anormal contrapõe-se àquele que é inerente aos riscos normais da vida em sociedade e que, portanto, é pequeno (no sentido de não ser muito grave).”³⁹

Da leitura realizada ao preceito, uma vez que o legislador optou por utilizar conceitos indeterminados, resulta a necessidade de nos debruçarmos sobre o significado da expressão “ultrapassem os custos próprios da vida em sociedade”, e “pela sua gravidade”. Tendo que o fazer mediante o caso em concreto.

Mais uma vez, o contributo do autor GOMES CANOTILHO, e de outros autores, revelaram-se essenciais para a aprendizagem deste instituto. Segundo este “a exigência da anormalidade outra função não tem que salientar a importância, o peso que o sacrifício deverá ter para lhe ser atribuída relevância indemnizatória.”⁴⁰

Prendem-se ainda com a “necessidade de encontrar um equilíbrio entre o princípio do Estado de Direito Democrático, previsto no artigo 2.º da CRP, do qual decorre um dever genérico de indemnização dos prejuízos causados, e o princípio da socialização, segundo o qual a vida em comunidade impõe que certos encargos devam ser suportados pelos particulares devido aos benefícios resultantes da atuação do Estado para o bem comum.”⁴¹

A propósito refere ainda SANDRA LOPES LUÍS que devemos ter em atenção critérios de justiça, equidade e proporcionalidade⁴², “pois é através dele [do princípio da proporcionalidade] que melhor se poderá perceber quando é que um dano ultrapassa os custos normais da vida em sociedade e quando é que o seu grau de gravidade merece a tutela pelo Direito”.

A consagração da exigência da anormalidade do dano, muito se ficou a dever à *teoria do gozo standard*, entendendo-se que “perante a ação dos poderes públicos é garantido o gozo médio ou standard dos bens pertencentes ao particular de modo que quando este gozo é tolhido por um ato normativo ou administrativo,

³⁸ Cfr. Acórdão do TCA-Sul de 26 de Fevereiro de 2015, processo n.º 04625/08 e acórdão do STA de 2 de Dezembro de 2004, processo n.º 0670/04.

³⁹ PEDRO MACHETE, *O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência*, Lisboa 2017, AAFDL Editora, pág. 81.

⁴⁰ JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, *O Problema da responsabilidade do Estado por atos lícitos*, Almedina 1974, pág. 282.

⁴¹ SANDRA LOPES LUÍS, *O Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas: comentários à luz da jurisprudência*, AAFDL Editora, 2017 Lisboa, p. 227.

⁴² Previsto no artigo 18.º, número 2 e 266.º, número 2 da CRP e artigo 7.º do CPA.

estamos em presença de um ato ablatório gerador de indemnização.”⁴³, ou seja, garante-se aos particulares o gozo médio ou standard dos seus bens, sendo que quando este gozo é afetado ou reduzido, total ou parcialmente, pela sua gravidade, pela sua importância e pelo seu peso, estamos perante um dano anormal.^{44 45}

“O que vale por dizer que, sob pena de se gerarem insolúveis problemas financeiros às pessoas públicas demandadas, inviabilizadoras das suas atividades normais e correntes, serão de eliminar do conjunto dos danos indemnizáveis as meras bagatelas, os sacrifícios ligeiros que, sendo custos de sociabilidade, são compensados por outras vantagens proporcionadas pela atuação das máquinas estadual e local.”⁴⁶

No entanto, tal como qualquer outra teoria, tem as suas limitações, fica por determinar “o que é exatamente o gozo médio dos bens e o *quantum* da ablação parcial que permita afirmar a afetação desse gozo médio”⁴⁷, devendo tal ponderação, mais uma vez, ser feita aquando da presença do caso concreto.

Do já citado acórdão do STA de 12 de Fevereiro de 2015, processo n.º 01075/14 resulta que estamos perante danos anormais decorrentes do rebentamento de uma granada durante um espetáculo piro-musical realizado, aquando das festas da cidade, uma vez que não decorrem da normal vivência em sociedade e que se determinam como danos significativos.

Ainda, o acórdão do TCA-Norte de 10 de Dezembro de 2010, processo n.º 00152/04, entende que os prejuízos criados pela construção de uma alternativa rodoviária que provocou rachadelas e fendas no interior e exterior da habitação, vêm afetar de modo especial os proprietários, impondo-lhes sacrifícios que ultrapassam muito o respeito pelo *gozo standard* do seu imóvel habitacional.

⁴³ JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, *O Problema da responsabilidade do Estado por atos lícitos*, Almedina 1974, pág. 280 e 281.

⁴⁴ Cfr. Acórdão TCA-Norte de 15 de Março de 2012, processo n.º 01290/06.0; de 10 de Dezembro de 2010, processo n.º 00152/04 e Acórdão do STA de 28 de Fevereiro de 2012, processo n.º 1077/11; de 24 de Abril de 2007, processo n.º 24/07; de 13 de Janeiro de 2004, processo n.º 40.581 e de 25 de Maio de 2000, processo n.º 41.420 (www.dgsi.pt).

⁴⁵ Conforme refere CARLA AMADO GOMES, “a propósito do uso habitual que é feito do bem objeto da ingerência [...], cumpre sublinhar que este uso deve ser lícito, atual (ou seja, contemporâneo da intervenção, não meramente potencial ou eventual) e estável”, *A compensação administrativa pelo sacrifício: reflexões breves e notas de jurisprudência*, em *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, vol. IV – *Direito Administrativo e Justiça Administrativa*, Coimbra Editora, 2012, pág. 151 e ss.

⁴⁶ Cfr. Acórdão do TCA-Sul de 04 de Junho de 2009, processo n.º 04724/09.

⁴⁷ SANDRA LOPES LUÍS, *O Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas: comentários à luz da jurisprudência*, AAFDL Editora, 2017 Lisboa, p. 225.

Apesar de se ter negado provimento ao recurso, o TCA – Sul em acórdão datado de 04 de Junho de 2009, processo n.º 04724/09 considerou serem anormais os danos decorrentes de uma transfusão de sangue em que um dos dadores estava contaminada com o HIV2, tendo por esta via sido transmitida a doença deste, provocando ulteriormente a sua morte.

Inversamente têm entendido os nossos tribunais não estarmos perante danos anormais, nomeadamente quando existe perda de clientela e de receitas de um estabelecimento comercial de café e bar por efeito de obras camarárias de construção de rede de saneamento, passeios, asfaltamento e outras infra-estruturas de uma rua da sede do concelho onde o mesmo se localiza, e que se tornou praticamente intransitável durante cerca de 9 meses, levando ao encerramento deste estabelecimento, segundo acórdão do STA de 5 de Novembro de 2003, processo n.º 1100/02.

Não podemos deixar de discordar que neste caso em concreto não estejamos perante danos anormais⁴⁸, senão vejamos, perante uma situação concreta, devemos atender se estamos perante uma simples limitação não dando lugar a uma afetação do *gozo-standard* do bem, ou se, pelo contrário, esta atuação por parte do Estado e demais entidades públicas produz resultados anormais e invulgares que apenas recaem sobre alguns cidadãos.

No caso em apreço, os danos verificados, nomeadamente o encerramento do estabelecimento comercial decorrente da perda de clientela e de receitas proveniente das obras camarárias que se prolongaram em demasia, devem ser considerados danos anormais, uma vez que “ultrapassam o ónus natural decorrente da vida em sociedade, gozam de gravidade, importância e peso que justificam a sua ressarcibilidade”.

No mesmo sentido decorre do acórdão do STA de 02 de Dezembro de 2010, processo n.º 0629/10, não se concebem como danos anormais aqueles que decorrem do atraso na execução da obra particular motivados pela demora de execução da obra pública, designadamente a subida de preços dos materiais de construção e decréscimo da comercialização nesse período de tempo.

Posto isto, para determinar se estamos perante um dano anormal deverão existir dois momentos distintos, por um lado deve aferir-se a sua gravidade, por outro lado conferir se ultrapassam os custos próprios da vida em sociedade.

⁴⁸ Bem como o fez Maria Angelina Domingues no seu voto de vencido.

Da análise jurisprudencial entende-se que quanto ao primeiro momento, ou seja, aferir da gravidade do dano, dever-se-á ter em conta o valor dos danos causados, a sua espécie e o hiato temporal em que estes foram causados.

Sendo que todos estes critérios são vistos como auxiliares à determinação da gravidade do dano, quanto maior for o valor dos danos causados, se estamos perante a lesão de danos de natureza pessoal e se os mesmos foram causados de forma permanente, então mais próximo estaremos de considerar que se trata de danos anormais pela sua extrema gravidade.

Embora também estes sejam conceitos indeterminados, a sua aferição mediante o caso em concreto trará uma maior eficácia na ponderação que deve ser feita para que possamos dizer com a maior certeza possível se tais danos merecem ou não ser ressarcidos.

É ainda de salientar que poderemos estar perante determinados casos em que seja necessário fazer uma ponderação conjunta, quer da anormalidade do dano quer da sua especialidade, nomeadamente, em casos em que apesar de os beneficiários e os lesados corresponderem em certa medida, existe um indivíduo ou grupo de indivíduos que serão afetados de tal forma diferenciada e grave dos demais, que os benefícios produzidos ultrapassam os custos próprios da vida em comunidade. Nestes casos, entendemos tal como outros autores, que a ponderação permite enquadrar um novo tipo de situações em que mesmo que os beneficiários sejam os lesados, não havendo por isso o preenchimento do requisito da especialidade *a priori*, se possa considerar “dentro da generalidade uma especialidade dos mais prejudicados”⁴⁹.

Será o caso por exemplo de um estabelecimento comercial que se viu obrigado a encerrar por perda de clientela e de receita, “decorrente da manutenção da via, durante um longo período de tempo”. É certo que, quer os estabelecimentos comerciais aí situados quer os próprios habitantes dessa rua, sofreram danos, no entanto a gravidade do dano causado àquele estabelecimento comercial torna-o a nosso ver especial e por isso suscetível de ser ressarcido.

Por outro lado, no segundo momento, importa atender à demonstração e ponderação dos custos provocados na esfera jurídica de determinado particular em detrimento dos benefícios que decorrem para a comunidade em geral, trazendo à

⁴⁹ SANDRA LOPES LUÍS, *O Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas: comentários à luz da jurisprudência*, AAFDL Editora, 2017 Lisboa, p. 235.

colação o princípio da proporcionalidade, na medida em que, se deve verificar se os danos provocados justificam e são proporcionais aos benefícios criados, ou seja, “se existir uma desproporção entre a lesão dos interesses do particular e a atuação da Administração em benefício do interesse público, então, entende-se que estão ultrapassados os custos próprios da vida em sociedade.”⁵⁰

É ainda fator determinante neste momento a previsibilidade daquela atuação, “no sentido de saber se aliada a certa atividade é expectável que possam ocorrer os custos decorrentes da atuação da Administração.”⁵¹

Caso seja expectável então devem ser considerados danos que não ultrapassam os custos próprios da vida em sociedade e vice-versa.

3. Âmbito de aplicação e questões que se colocam às alterações introduzidas na lei em vigor

Apesar do artigo 2.º, agora analisado, se enquadrar nas disposições gerais do diploma, a sua aplicação não se manifesta em todas as modalidades de responsabilidade previstas neste regime. Podendo-se apreciar algumas alterações no seu âmbito de aplicação, fazendo um estudo comparativo entre o regime anterior (Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de Novembro de 1976) e o atual regime (Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro). Por isso, importa esclarecer antes de mais o seu âmbito de aplicação e debatermo-nos sobre algumas das questões que essas alterações foram colocando.

Para tal análise, de um modo superficial, basta debruçarmo-nos na leitura do próprio diploma, ao longo dos seus dezasseis artigos, e ter em atenção, em quais se faz referência ao conceito de danos ou encargos especiais e anormais, tendo sempre presente o regime que existia anteriormente.

Após a leitura efetuada ao regime atual chegamos à conclusão, ao contrário do que sucedia no regime anterior (Decreto-Lei 48051, de 21 de Novembro de 1976) que fazia referência a prejuízos especiais e anormais relativamente à responsabilidade pelo risco (artigo 8.º), e à responsabilidade por atos lícitos (artigo 9.º), no regime atual o âmbito de aplicação tornou-se mais restrito, fazendo

⁵⁰ SANDRA LOPES LUÍS, *O Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas: comentários à luz da jurisprudência*, AAFDL Editora, 2017 Lisboa, p. 232.

⁵¹ SANDRA LOPES LUÍS, *O Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas: comentários à luz da jurisprudência*, AAFDL Editora, 2017 Lisboa, p. 232.

apenas parte do leque de aplicação do conceito a indemnização pelo sacrifício (artigo 16.º). Pese embora no artigo 15.º, n.º 1, da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, tendo como epígrafe a responsabilidade pelo exercício da função político-legislativa, também se faça referência ao conceito, restringe-o na medida em que apenas abrange os “danos anormais”, optando por não aplicar a exigência dos “danos especiais”.

A este propósito e tal como alertamos anteriormente, dando-nos conta de uma nova realidade, surgem-nos algumas questões que a nossa ver nos parece importante esmiuçar, seguindo as pegadas da nossa doutrina.

A primeira questão que importa escortinar remonta à necessidade de saber ou pelo menos debater, sobre qual a intenção do legislador quando decide retirar o pressuposto de prejuízos especiais e anormais do artigo alusivo à responsabilidade pelo risco, artigo 11.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro.

Ou seja, saber se era ou não intenção do próprio legislador deixar de exigir a especialidade e anormalidade do dano, no âmbito da responsabilidade pelo risco.

E se assim for, se o legislador, de forma deliberada, decidiu efetivamente retirar tal restrição do preceito, então coloca-se a questão de saber quais os danos que passam a dever ser ressarcidos nestes casos.

Parece-nos claro, tal como entende SANDRA LOPES LUÍS e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, a ausência do conceito de danos especiais e anormais no artigo 11.º, demonstra uma clara intenção do legislador em excluir esta “dupla limitação” à responsabilidade pelo risco.⁵² Caso contrário, o legislador não teria retirado tal conceito da letra da lei, deixando-o conforme ao que se encontrava no regime anterior.

Ainda neste sentido, autores como MARIA DA GLÓRIA GARCIA e MARTA PORTOCARRERO, falam-nos de um “desaparecimento de elemento-travão no comprometimento do erário público”⁵³.

Assim, deixando de se fazer referência à supracitada “dupla limitação” na responsabilidade pelo risco, esta passa a ficar sujeita “ao princípio do ressarcimento de todos os danos, tal como sucede no âmbito da responsabilidade

⁵² Cfr. SANDRA LOPES LUÍS, *O Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas: comentários à luz da jurisprudência*, AAFDL Editora, 2017 Lisboa, p. 203.

⁵³ *In Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, Universidade Católica Editora, Lisboa 2013, p. 295 e ss.

aquiliana”.⁵⁴ Passam a ser ressarcidos todos os danos independentemente do número de lesados e da sua gravidade, aplicando-se o regime regra consagrado no direito civil.

MARGARIDA CORTEZ em tempos, já defendera a solução adotada no atual regime, no entender da autora “a referência à anormalidade do dano não seria necessária dado que esta acabaria por ser uma decorrência natural da especial perigosidade da atividade, coisa ou serviço. Já limitar o ressarcimento do dano à sua especialidade não seria exigível, propondo uma moderação do montante indemnizatório no caso de o número de lesados assim o determinar.”⁵⁵

CARLA AMADO GOMES, embora pareça estar de acordo com a eliminação do requisito da especialidade, por outro lado, defende que o requisito da anormalidade do dano resulta da “essência do instituto da responsabilidade pelo risco”, uma vez que se o lesado é simultaneamente beneficiado e prejudicado, então, de acordo com a teoria do risco criado, a indemnização só deverá ser atribuída quando o risco ultrapassar o grau de suportabilidade médio, e ainda, considera que, quando o número de lesados seja muito elevado, a determinação do montante da indemnização deve ser pautada por critérios de equidade, tal como sucede no direito civil.⁵⁶

Embora nos pareça fazer sentido limitar o montante da indemnização por critérios de equidade⁵⁷, já não nos parece tão linear que o requisito da anormalidade resulte da essência do instituto, da responsabilidade pelo risco. Uma vez que a característica beneficiado/ prejudicado decorre da indemnização pelo sacrifício e não da responsabilidade pelo risco, tal como defende SANDRA LOPES LUÍS.

Em segundo lugar, coloca-se a questão de saber se o artigo 16.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro que consagra a indemnização pelo sacrifício, corresponde ao artigo 9.º do regime anterior (Decreto-lei 48051 de 21 de Novembro de 1967). Parece ser consensual entre vários autores entendidos na

⁵⁴ CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, 2.ª Edição, Coimbra Editora, 2011, p. 79.

⁵⁵ MARIA DA GLÓRIA GARCIA e MARTA PORTOCARRERO, *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, Lisboa 2013, p. 309.

⁵⁶ CARLA AMADO GOMES, *apud* SANDRA LOPES LUÍS, *O Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas: comentários à luz da jurisprudência*, AAFDL Editora, 2017 Lisboa, p. 204.

⁵⁷ A questão da determinação do montante da indemnização já não decorre da análise ao artigo 2.º mas sim do artigo 3.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro que consagra a obrigação de indemnizar.

matéria, o entendimento de que existe efetivamente correspondência entre os regimes, não se tratando de institutos diferenciados, o que se denota desde logo dos próprios artigos que são muito semelhantes⁵⁸, apenas se procedeu à eliminação da referência ao estado de necessidade que constava do n.º 2 do artigo 9.º do regime anterior.

Apesar de este entendimento ser consensual entre a doutrina, outras questões sobre o instituto se levantam, e já não nos parecem ser de resposta tão linear. Surgem questões nomeadamente quanto ao tipo de danos abrangidos pela indemnização pelo sacrifício e ainda sobre a determinação do montante da indemnização. Ora sobre tal matéria não nos iremos debruçar uma vez que o que pretendemos tratar é o dano como pressuposto da própria responsabilidade e não o *quantum indemnizatur*, dano que integra a própria indemnização.⁵⁹

Ainda quanto às alterações introduzidas pelo legislador no âmbito de aplicação do conceito de danos ou encargos especiais e anormais, surge a terceira e última questão, relativamente à exigência da anormalidade do dano no que respeita à responsabilidade pelo exercício da função político-legislativa, artigo 15.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro⁶⁰.

Note-se que da leitura do artigo em análise resulta apenas a exigência da anormalidade do dano e não da sua especialidade, ou seja, o legislador não quis restringir o dano generalizado, que atinge uma comunidade ou grupo indeterminado de pessoas.

Ora, ao contrário do que acontece na indemnização pelo sacrifício, artigo 16.º do RRCEEEP, aqui os danos resultam da prática de factos ilícitos que consubstanciam *ações ou omissões que violem disposições ou princípios constitucionais, legais ou regulamentares ou infringam regras de ordem técnica ou deveres objetivos de cuidado e de que resulte a ofensa de direitos ou interesses*

⁵⁸ “O Estado e demais pessoas coletivas de direito público indemnizam os particulares a quem, por razões de interesse público, imponham encargos ou causem danos especiais e anormais”, art. 16.º do RRCEEEP.

⁵⁹ No entanto sobre tal matéria podem ver autores como MARCELO REBELO DE SOUSA/ ANDRÉ SALGADO MATOS, *Direito Administrativo Geral – Atividade Administrativa*, tomo III, Lisboa, 2009; FERNANDO ALVES CORREIA, *A indemnização pelo sacrifício: contributo para o esclarecimento do seu sentido e alcance*, in Revista de Legislação e Jurisprudência, n.º 3966; CARLA AMADO GOMES, *A compensação administrativa pelo sacrifício*, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda, vol. IV, Coimbra, 2012, entre outros.

⁶⁰ O artigo 15.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro estabelece uma novidade no RRCEEEP, tendo por objetivo a concretização do artigo 22.º da CRP, quando se refere à responsabilidade do Estado e demais entidades públicas “no exercício das suas funções”.

*legalmente protegidos*⁶¹, por parte do Estado e das demais entidades públicas que se encontram subordinadas ao regime.

Percebe-se por razões de igualdade, equidade e proporcionalidade limitar a responsabilidade do Estado quando esta decorra de atuações lícitas, no entanto, o mesmo não se poderá dizer quando esta decorre de atuações ilícitas, uma vez que tal atuação ou omissão implica um comportamento contrário à própria lei, não devendo o Estado, a nosso ver, ser beneficiado de certa forma perante este tipo de atuações. Beneficiado na medida em que ao impor a exigência da anormalidade do dano a sua responsabilidade será diminuída no sentido de restringir o seu âmbito de aplicação. O legislador ao fazê-lo, ou seja, ao limitar a responsabilidade do Estado e demais entidades públicas, faz-nos questionar sobre as razões que o levaram a proceder de tal forma e é sobre estas que pretendemos despendar as próximas linhas.

A limitação da responsabilidade das entidades públicas por atos praticados ao abrigo da função político-legislativa à anormalidade dos danos é entendida, por SANDRA LOPES LUÍS, como um “fechar da porta a uma plena responsabilização”. Depreende-se desta limitação que existem danos que não estão sujeitos a responsabilização, uma vez que decorrem dos custos próprios da vida em sociedade, e não merecem a tutela do direito, uma vez que não se consideram graves o suficiente.

Assim, “danos normais achar-se-ão com maior frequência no domínio dos simples direitos ou interesses legalmente protegidos, sem qualquer arrimo constitucional”⁶².

No entanto, não nos parece fazer qualquer sentido sujeitar-se este tipo de responsabilização por atos da função político-legislativa à anormalidade do dano, uma vez que estamos perante uma atuação revestida de ilicitude por parte do Estado, tal como dissemos anteriormente.

Não se concebe porque é que os cidadãos estão obrigados a tolerar os danos que provêm de atuações ilícitas por parte do Estado que não apresentem excecional gravidade. A própria ilicitude da conduta do legislador deveria

⁶¹ Cfr. artigo 9.º do DL n.º 67/2007 de 31 de Dezembro.

⁶² Cfr. JORGE PEREIRA DA SILVA, *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, Lisboa 2013, p.397.

significar à partida que os danos que daí resultem se encontram tutelados pelo direito.

Para JORGE PEREIRA DA SILVA, “o sentido útil deste inciso apenas poderá ser o de excluir a obrigação de indemnizar relativamente a danos de gravidade muito reduzida”, no entanto o facto de poder justificar-se esta atuação do legislador com base neste fundamento, não quererá isto dizer que tal atuação será correta e compreensível.

A nosso ver apenas se depreende desta exigência uma fuga à responsabilidade, no sentido de que tratando-se de responsabilidade que tem por base factos ilícitos, esta não deveria ser limitada, até porque a regra deverá ser a da não ocorrência destes factos e não, a ocorrerem, ainda usufruírem de um benefício desta natureza.

Sobre a temática refere RUI MEDEIROS que, “tem sentido, num Estado que não se queira transformar numa gigantesca empresa de seguros ou num dispensador amoral de benefícios de uma gratuitidade sem dor, sem deveres nem responsabilidade, que a existência de um facto ilícito culposo justifique o alargamento da obrigação de indemnizar. Por isso, ainda que se admita que a especialidade do dano constitua pressuposto da obrigação de indemnizar pelo sacrifício, deve entender-se que, no âmbito da responsabilidade pelo ilícito legislativo, a generalidade do dano releva apenas em sede de limitação do montante da indemnização a atribuir.”⁶³

Assim, o legislador optou por não exigir a especialidade do dano, ou seja, não impõe que os danos “incidam sobre uma pessoa ou um grupo, sem afetarem a generalidade das pessoas”. Esta opção justifica-se uma vez que os atos normativos, em regra, se revestem de carácter geral e abstrato, produzindo os seus efeitos sobre uma pluralidade indeterminada de destinatários.

Caso contrário, se se limitasse a sua aplicação à especialidade do dano então a aplicação do artigo 15.º seria bastante reduzida, integrando apenas os casos de leis individuais e concretas, destinadas a uma pluralidade determinada de indivíduos, dispendo sobre específicos comportamentos que, atento o disposto no artigo 268.º, número 4 da CRP, já encontravam resolução no quadro da responsabilidade pelo exercício da função administrativa, na medida em que, é

⁶³ RUI MEDEIROS, *A responsabilidade civil pelo ilícito legislativo no quadro da reforma do Decreto-Lei n.º 48 051 in CJA n.º 27, 2001.*

garantido aos administrados tutela jurisdicional efetiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente, o reconhecimento desses direitos ou interesses, a impugnação de quaisquer atos administrativos que os leses, independentemente da sua forma, a determinação da prática de atos administrativos legalmente devidos e a adoção de medidas cautelares adequadas, e não na responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função político-legislativa.

Ainda assim, compreende-se a necessidade de restringir o âmbito de aplicação deste tipo de responsabilidade, dado que o número de lesados poderá ser bastante elevado, acabando por comprometer o erário público. No entanto, esta restrição deverá ocorrer no momento da fixação dos montantes a indemnizar, por razões de interesse público, conforme o disposto no artigo 15.º, n.º 6, do RRCEEP.

4. (In) constitucionalidade e (des) conformidade com o Direito da União Europeia da exigência da especialidade e anormalidade dos danos

4.1. (IN) CONSTITUCIONALIDADE

O artigo 22.º da Constituição de 1976, com a redação resultante da revisão constitucional de 1982, apesar de se debruçar sobre a responsabilidade das entidades públicas, dando origem ao princípio da responsabilidade, fê-lo de forma tão genérica que criou algumas dúvidas quanto à sua interpretação e sentido, nomeadamente quanto ao direito à reparação dos danos e quanto ao seu âmbito de aplicação, no sentido de saber se a responsabilidade decorrerá apenas da atuação ilícita da Administração ou se também abrange a sua atuação de forma lícita.

Assim, [o] Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis, em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem.

Quanto a nós, apenas nos iremos debruçar sobre a constitucionalidade do direito à reparação do dano, sendo esta a matéria que nos interessa tratar neste estudo.

A dúvida que se coloca é, se esta obrigação deriva da própria constituição e se a caracterização dos danos, referindo-nos ao elemento-travão, da especialidade e anormalidade, se aferem constitucionais ou não.

Ora quer a doutrina⁶⁴ quer a jurisprudência têm vindo a considerar, que o fundamento da obrigação de indemnizar do Estado emerge diretamente do artigo 22.º da CRP, que consagra um princípio geral de direta responsabilidade civil do Estado, por danos resultantes do exercício das funções política, legislativa, administrativa e jurisdicional.

Veja-se, neste sentido, o acórdão do Tribunal Constitucional n.º 444/2008 no sentido em que decorre do princípio estruturante do Estado de direito democrático, consagrado no artigo 2.º da CRP, “um direito geral à reparação dos danos, de que são expressão particular os direitos de indemnização previstos nos artigos 22.º, 37.º, n.º 4, 60.º, n.º 1 e 62.º, n.º 2, da Constituição [...]. Constituindo missão do Estado de direito democrático a proteção dos cidadãos contra a prepotência, o arbítrio e a injustiça, não poderá o legislador ordinário deixar de assegurar o direito à reparação dos danos injustificados que alguém sofra em consequência da conduta de outrem. A tutela jurídica dos bens e interesses dos cidadãos reconhecidos pela ordem jurídica e que foram injustamente lesionados pela ação ou omissão de outrem, necessariamente assegurada por um Estado de direito, exige, nestes casos, a reparação dos danos sofridos, tendo o instituto da responsabilidade civil vindo a desempenhar nessa tarefa um papel primordial.”⁶⁵

No entanto, JORGE SILVA SAMPAIO defende, e bem, que apesar de ser possível identificar um direito fundamental à reparação de danos, este não decorre de consagração expressa na CRP, tratando-se assim, de um “princípio constitucional implícito”.⁶⁶

⁶⁴ A título de exemplo, FERNANDO ALVES CORREIA, *A indemnização pelo sacrifício: contributo para o esclarecimento do seu sentido e alcance in RLJ 140*, n.º 3966, 2011, entende que “esse alicerce constitucional comum [às quatro categorias de responsabilidades] é o princípio do Estado de direito democrático, condensado nos artigos 2.º e 9.º, alínea b), da Constituição, do qual deriva um direito geral dos cidadãos à reparação dos danos provenientes de ações e omissões.”, pág. 145.

⁶⁵ Veja-se ainda a respeito, o acórdão do Tribunal Constitucional n.º 385/2005.

⁶⁶ JORGE SILVA SAMPAIO, *O Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas: comentários à luz da jurisprudência*, AAFDL Editora, 2017 Lisboa, pág. 62.

Acrescentando que se depreende de algumas normas constitucionalmente consagradas, nomeadamente, do disposto no artigo 22.º, artigo 27.º, n.º 5, artigo 29.º, artigo 62.º, n.º 2, artigo 83.º, artigo 117.º, n.º 1 e artigo 271.º, n.º 1, “sempre que decorram prejuízos de quaisquer atuações ou omissões praticadas por entes públicos, há obrigação de reparar os danos provocados (de indemnizar).”⁶⁷

Posto isto, concluindo que de facto no ordenamento jurídico nacional existe um direito fundamental à reparação de danos, resta debruçarmo-nos sobre a questão da sua limitação, se será também esta aceite pela nossa constituição.

Segundo GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, é de admitir, em relação à responsabilidade administrativa, que a lei possa exigir “certos requisitos quanto ao prejuízo ressarcível [nomeadamente a exigência de danos especiais e anormais].”⁶⁸

Uma vez que, como saliente CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, “não estabelecendo o artigo 22.º qualquer diretriz quanto aos pressupostos do dever de indemnizar em matéria de responsabilidade objectiva do Estado, daí decorre «uma maior liberdade de conformação no nível infraconstitucional».”^{69 70}

Por outro lado, a jurisprudência administrativa não tem questionado esta problemática, ou seja, não tem colocado em causa a compatibilidade constitucional da exigência cumulativa da especialidade e anormalidade do dano, tendo todos estes anos acolhido tal exigência como anteriormente podemos observar.

Existindo até, a este respeito, um acórdão do STA de 13 de Janeiro de 2004, processo n.º 040581, em que se afirmou “não enfermam de inconstitucionalidade as normas dos artigos 8.º e 9.º do DL n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, por exigirem a especialidade e a anormalidade como requisitos do dano ressarcível.”

No caso, alega-se a inconstitucionalidade de ambas as normas uma vez que impõem pressupostos rígidos que são exigências reportadas ao carácter e volume

⁶⁷ JORGE SILVA SAMPAIO, *O Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas: comentários à luz da jurisprudência*, AAFDL Editora, 2017 Lisboa, pág. 63.

⁶⁸ GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª Edição Revista, Coimbra, 1993, pág. 169.

⁶⁹ CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *apud* MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA, *O fio da navalha: (ir) responsabilidade da Administração por facto lícito – Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (1.ª Secção) de 5.11.2003, p.1100/02, CJA n.º 46, 2004*, pág. 50.

⁷⁰ Ainda neste sentido, veja-se o texto, *A indemnização pelo sacrifício: contributo para o esclarecimento do seu sentido e alcance* por FERNANDO ALVES CADILHA, *in* RLJ 140, n.º 3966, 2011, pág. 146.

do prejuízo, que o preceito constitucional, artigo 22.º, não alberga e que, assim, o subvertem.

No entanto, o STA segue o entendimento da nossa doutrina e alega que “a consagração de um princípio geral de responsabilidade objetiva do Estado e das autarquias locais, sob pena de gerar insolúveis problemas financeiros e a paralisação das respetivas atividades, impedindo o desempenho das tarefas fundamentais que lhes cumpre desenvolver, “aponta a necessidade de elementos-travão de uma total socialização dos prejuízos”.”

Acrescentando que estes pressupostos [da especialidade e anormalidade do dano], “não desrespeitam a diretiva constitucional. São afetações que o legislador ordinário considerou necessárias para evitar o colapso financeiro, pondo em risco todo o conjunto das tarefas fundamentais do Estado”, demonstrando-se até, adequadas e proporcionadas aos valores e interesses em jogo e, por isso, não padecem de inconstitucionalidade.

Assim sendo, poderá concluir-se que, quer a doutrina quer a jurisprudência têm entendido que não padece de inconstitucionalidade a exigência dos pressupostos da especialidade e anormalidade do dano para que se afira da responsabilidade do Estado ou da entidade pública em causa.

No entanto, tal como refere JORGE SILVA SAMPAIO, com suporte em jurisprudência do Tribunal Constitucional, nomeadamente acórdão n.º 444/2008, de 23 de Setembro, que segue os Acórdãos n.º 153/90, de 3 de Maio e n.º 650/2004, de 16 de Novembro, apesar de “o legislador ordinário [ter] ampla liberdade em conformar mais ou menos limitativamente o direito à reparação dos danos, seja definindo condições para a constituição de uma obrigação de indemnização, seja limitando os danos ressarcíveis”, não poderá deixar de ter em conta “que, no estabelecimento dessas condições e limites, não se venha a tornar desprovido de significado o «núcleo» desse direito, ou seja, que o direito à reparação dos danos, na prática, não venha a ser impossibilitado de operar, ou que dos limites fixados não resulte um ressarcimento dos danos irrisório ou desprezível, devendo essas condições e limites serem justificadas pelos interesses em jogo.”⁷¹

⁷¹ JORGE SILVA SAMPAIO, *O Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas: comentários à luz da jurisprudência*, AAFDL Editora, 2017 Lisboa, pág. 65.

O que viria a acontecer se, por exemplo, o legislador optasse por integrar como exigência, também a especialidade do dano, para aferir da responsabilidade pelo exercício da função político-legislativa, no âmbito do artigo 15.º, número 1, uma vez que tornaria demasiado limitativo o direito à reparação dos danos, como pudemos ver anteriormente.

4.2. DES (CONFORMIDADE) COM O DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

Decorridos quase 10 anos, a Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, alterada pela Lei n.º 31/2008, de 17 de Julho, contém apenas duas referências ao direito da união europeia, sendo que uma dessas referências se encontra prevista no artigo 15.º, n.º 1, a propósito da responsabilidade no exercício da função político-legislativa e, a segunda referência poderá encontrar-se no artigo 7.º, n.º 2, no âmbito de procedimento de formação dos contratos.

Ainda assim, a inclusão feita pelo legislador aquando da entrada em vigor da Lei n.º 31/2008, de 17 de Julho, não satisfaz as necessidades que se faziam sentir mencionadas por reputados especialistas na matéria.⁷² Sendo que “um dos aspetos mais criticados pela doutrina na Lei n.º 67/2007 é a ausência de uma clausula específica de receção dos requisitos da responsabilidade extracontratual dos Estados-membros por violação do Direito da União Europeia.”⁷³

No entanto, nem todos os autores, nomeadamente MARIA LUÍSA DUARTE, concordam com esta necessidade, uma vez que “quase todas as omissões e incongruências de que, alegadamente, padece a Lei n.º 67/2007 podem ser supridas pela via, mais ou menos criativa, da interpretação conforme ao Direito da União Europeia, tal como resulta da jurisprudência constante do TJUE”.

Ora, a nosso encargo encontra-se apenas o tema da exigência dos danos especiais e anormais e é sobre esta matéria que nos iremos debruçar, abordando as suas implicações, se é que estas existem, na conformidade com o direito comunitário.

Nesse sentido, importa referir que a questão da (des) conformidade com o Direito da União Europeia coloca-se quanto ao regime da responsabilidade do

⁷² Neste sentido, ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *A responsabilidade civil do Estado, Em Homenagem ao Professor Doutor Digo Freitas do Amaral*, Almedina, 2010, pág. 911.

⁷³ MARIA LUÍSA DUARTE, *O Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas: comentários à luz da jurisprudência*, AAFDL Editora, 2017 Lisboa, pág. 79 e 80.

Estado por incumprimento decorrente do exercício da função político-legislativa, onde o legislador fixa a exigência da anormalidade do dano como requisito desta modalidade de responsabilidade.

Portugal, como qualquer outro Estado-membro da União Europeia, está sujeito ao princípio comunitário da responsabilidade civil extracontratual por incumprimento, e respetivos requisitos, em virtude do princípio do primado.⁷⁴

Estas condições, fixadas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias⁷⁵, são cumulativas e passam pelo preenchimento de três requisitos: i) a regra de direito comunitário violada tenha por objeto conferir direitos aos particulares; ii) a violação seja suficientemente caracterizada e iii) exista um nexo de causalidade direto entre a violação e o prejuízo sofrido pelos particulares.

Sendo certo que o direito comunitário não impede a aplicação de um regime nacional mais favorável ao lesado, o mesmo não sucede se estivermos perante um regime nacional menos favorável àquele, o que acontece quando se impõe o caráter anormal dos danos, uma vez que os requisitos definidos pelo TJ são “necessárias e suficientes para instituir em favor dos particulares um direito a obter a reparação”.⁷⁶

Neste sentido, o acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de Junho de 2006, processo n.º C-173/03 – *TRAGHETTI*, afirma que “ não se pode excluir que o direito nacional precise os critérios, relativos à natureza ou ao grau de uma infração, que devem estar preenchidos para que possa existir responsabilidade do Estado por violação do direito comunitário [...] mas esses critérios não podem, em nenhum caso, impor exigências mais restritivas do que a decorrente da condição de violação manifesta do direito aplicável.”

É ainda invocada no acórdão do TJ de 19 de Novembro de 1991, processo n.º C-6/90 e C-9/90 – *FRANCOVICH*, a violação do princípio da efetividade mínima, “segundo o qual as condições fixadas pela legislação nacional não podem tornar praticamente impossível ou excessivamente difícil a obtenção da reparação”.

⁷⁴ Sob pena de inaplicabilidade das normas desconformes com do direito comunitário, de acordo com o acórdão do TJ de 9 de Março de 1978, processo n.º 106/77, *SIMMENTHAL*.

⁷⁵ Acórdão do TJ de 30 de Setembro de 2003, processo n.º 224/01 – *KOBLER*.

⁷⁶ MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA, *Responsabilidade por incumprimento do Direito da União Europeia imputável à função legislativa: o passado e o futuro – Acórdão do Supremo Tribunal Justiça de 27.11.2007, p.07A3954, CJA n.º 72, 2008, pág. 10 e ss.*

Posto isto, autores como MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA defendem, e bem, que não se poderá exigir como condição de responsabilidade a anormalidade do dano exigida pela Lei em vigor, nos termos do artigo 15.º, n.º 1, considerando-se extravasar as condições enunciadas pela jurisprudência comunitária, estando em desconformidade com o Direito da União Europeia, uma vez que este não faz tal exigência.

É ainda caracterizada como uma exigência que dificulta excessivamente, ou mesmo impede, a efetivação da responsabilidade Estadual e o direito à reparação, por isso não deve ser observada quando se trate de responsabilidade do Estado por incumprimento imputável à função legislativa.

Apesar de desconforme no que diz respeito à responsabilidade do Estado por incumprimento imputável à função legislativa, o TJ tem entendido salientar a exigência da especialidade e anormalidade do dano à modalidade da responsabilidade por ato lícito, agora indemnização por sacrifício.

Ou seja, a especialidade e anormalidade do dano só deverá ser exigida, em conformidade com o direito comunitário, em situações que estejamos perante responsabilidade por atos lícitos, tal como previsto no artigo 16.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de Outubro.⁷⁷

No entanto, a desconformidade invocada em relação a factos ilícitos imputados à função político-legislativa, apenas se aplica aos casos em que estejamos perante o incumprimento do Direito da União Europeia, sendo que nos restantes casos tal observação não tem qualquer implicação.

Rematamos este tema com a afirmação de MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA, tal como diversa jurisprudência comunitário, entende que “o regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado carece de modificação urgente, a par de outros aspetos, quanto à consagração da responsabilidade em causa: não apenas para pôr termo a uma situação de incumprimento estadual e de violação do princípio da lealdade comunitária, mas sobretudo para trazer certeza e segurança jurídicas para a esfera jurídica do cidadão titular de direitos com

⁷⁷ Entre outros, acórdão do TJ de 05 de Março de 1996, processo n.º C-46/93 e C-48/93.

fundamento no Direito Comunitário, facilitando, concomitantemente, a missão do juiz natural – também juiz de Direito Comunitário.”^{78 79}

⁷⁸ MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA, *Responsabilidade por incumprimento do Direito da União Europeia imputável à função legislativa: o passado e o futuro – Acórdão do Supremo Tribunal Justiça de 27.11.2007, p.07A3954*, CJA n.º 72, 2008, pág. 10 e ss.

⁷⁹ Entre outros, acórdão do TJ de 5/03/1996, BRASSERIE DU PÊCHEUR e FACTORTAME, Processo n.º C-46/93 e BRITISH TELECOMMUNICATIONS, processo n.º C-392/93.

Conclusão

O início deste trabalho teve a preocupação de dar a conhecer o conceito de danos ou encargos especiais e anormais, desconstruindo os preceitos e analisando a sua aplicação doutrinária e jurisprudencial.

De facto, e apesar de se tratar apenas de um dos requisitos exigidos em determinadas modalidades de responsabilidade para efeitos de existência ou não dessa mesma responsabilidade, depois do estudo feito, podemos afirmar tratar-se de um requisito de especial complexidade, muito por culpa de todos os conceitos indeterminados que o compõe e envolvem.

No entanto, devemos ter em conta, que quer a nossa doutrina quer a nossa jurisprudência têm feito, na sua maioria, um excelente trabalho para colmatar as lacunas criadas por essa composição. Aos poucos, são criados critérios e mecanismos, que vão sendo uniformizados, ajudando à concretização do conceito em análise.

Apesar de reconhecermos o bom caminho que tem sido percorrido, embora um pouco lento, existem ainda algumas soluções, decorrentes da própria legislação, que se desviam do bom trabalho que se tem vindo a fazer.

Nesse sentido, na nossa humilde opinião, deverão existir alterações no diploma legal que permitam colmatar estas deficiências que se foram falando ao longo deste estudo, nomeadamente a exigência da anormalidade na responsabilidade pelo exercício da função político-legislativa, bem como a manter-se tal exigência, deverá clarificar-se o seu âmbito de aplicação para efeitos de conformidade com o direito comunitário.

Resta concluir que apesar de inicialmente se ter partido com uma perspetiva, um tanto ao quanto negativa, da aplicação que se tem vindo a fazer deste conceito, hoje, depois de estudadas as matérias, apesar das suas lacunas, como fomos fazendo referência, o prisma é diferente e sem dúvida bem mais positivo.

Bibliografia

AAVV, “Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas”, Universidade Católica Editora, Lisboa 2013;

AAVV, “O Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas: comentários à luz da jurisprudência”, AAFDL Editora, Lisboa 2017;

AMARAL, **DIOGO FREITAS DO**, “Curso de Direito Administrativo”, volume II, 2ª Edição, Almedina, 2011;

CAETANO, **MARCELLO**, “Manual de Direito Administrativo”, tomo II, 10ª Edição, Almedina, 2010;

CADILHA, **CARLOS ALBERTO FERNANDES**, “Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas – Anotado”, Coimbra Editora, Agosto de 2008;

CADILHA, **CARLOS ALBERTO FERNANDES**, “Regime geral da responsabilidade Civil da Administração Pública”, *in* CJA n.º 40, 2003;

CANOTILHO, **JOSÉ JOAQUIM GOMES**, “O problema da responsabilidade do Estado por atos lícitos”, Almedina, 1974;

CANOTILHO, **J. J. GOMES** e **VITAL MOREIRA**, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, 3.ª Edição Revista, Coimbra, 1993;

CORDEIRO, **ANTÓNIO MENEZES**, “A responsabilidade civil do Estado”, *Em Homenagem ao Professor Doutor Digo Freitas do Amaral*, Almedina, 2010;

CORREIA, FERNANDO ALVES, “A indemnização pelo sacrifício: contributo para o esclarecimento do seu sentido e alcance”, RLJ, ano 140, n.º 3966, 2011;

CURA, ANTÓNIO A. VIEIRA, “Algumas considerações sobre o prazo de prescrição do direito à indemnização e a sua interrupção quando a ação é antecedida de recurso contencioso de anulação do ato administrativo”, *in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Coimbra Editora, Agosto 1999;

GOMES, CARLA AMADO, “A compensação administrativa pelo sacrifício: reflexões breves e notas de jurisprudência”, em *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, vol. IV – *Direito Administrativo e Justiça Administrativa*, Coimbra Editora, 2012;

GUERREIRO, SANDRA, “A caracterização legal da especialidade e anormalidade dos prejuízos – Anotação ao Acórdão do STA, de 9 de Fevereiro de 2012 (proc. 0678/11)” *in Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Públicas – Anotações de Jurisprudência*, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Outubro de 2013;

MEDEIROS, RUI, “A responsabilidade civil pelo ilícito legislativo no quadro da reforma do Decreto-Lei n.º 48 051” *in CJA n.º 27*, 2001;

MESQUITA, MARIA JOSÉ RANGEL DE, “Responsabilidade por incumprimento do Direito da União Europeia imputável à função legislativa: o passado e o futuro – Acórdão do Supremo Tribunal Justiça de 27.11.2007, p.07A3954”, *in CJA n.º 72*, 2008;

MESQUITA, MARIA JOSÉ RANGEL DE, “O fio da navalha: (ir) responsabilidade da Administração por facto lícito – Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 5.11.2003, p.1100/02”, *in CJA n.º 46*, 2004;

MESQUITA, MARIA JOSÉ RANGEL DE, “O regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas e o Direito da União Europeia”, Edições Almedina, Fevereiro 2009;

RAPOSO, JOÃO, “Novas fronteiras da responsabilidade civil extracontratual da Administração”, *in* CJA n.º 58, 2006;

SOUSA, MARCELO REBELO DE, e **ANDRÉ SALGADO DE MATOS**, “Direito Administrativo Geral – Responsabilidade Civil Administrativa”, tomo III, 1ª Edição, Reimpressão, D. Quixote Editora, 2008.

Lista de Jurisprudência

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO:

Acórdão de 18 de Março de 2003, processo n.º 01219/02 (www.dgsi.pt);

Acórdão de 29 de Maio de 2003, processo n.º 0688/03 (www.dgsi.pt);

Acórdão de 30 de Outubro de 2003, processo n.º 0936/03 (www.dgsi.pt);

Acórdão de 13 de Janeiro de 2004, processo n.º 040581 (www.dgsi.pt);

Acórdão de 02 de Dezembro de 2004, processo n.º 0670/04 (www.dgsi.pt);

Acórdão de 02 de Dezembro de 2009, processo n.º 01088/08 (www.dgsi.pt);

Acórdão de 02 de Dezembro de 2010, processo n.º 0629/10 (www.dgsi.pt);

Acórdão de 19 de Dezembro de 2012, processo n.º 01101/12 (www.dgsi.pt);

Acórdão de 15 de Maio de 2014, processo n.º 0230/14 (www.dgsi.pt);

Acórdão de 12 de Fevereiro de 2015, processo n.º 01075/14 (www.dgsi.pt);

Acórdão de 25 de Março de 2015, processo n.º 01389/14 (www.dgsi.pt);

Acórdão de 12 de Dezembro de 2015, processo n.º 01075/14 (www.dgsi.pt).

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE:

Acórdão de 10 de Dezembro de 2010, processo n.º 00152/04 (www.dgsi.pt);

Acórdão de 15 de Março de 2012, processo n.º 01290/06 (www.dgsi.pt);

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL:

Acórdão de 04 de Junho de 2009, processo n.º 04724/09 (www.dgsi.pt);

Acórdão de 14 de Junho de 2012, processo n.º 07524/11 (www.dgsi.pt);

Acórdão de 26 de Fevereiro de 2015, processo n.º 04625/08 (www.dgsi.pt).

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL:

Acórdão n.º 444/2008, de 23 de Setembro (www.tribunalconstitucional.pt);

Acórdão n.º 153/1990, de 3 de Maio (www.tribunalconstitucional.pt);

Acórdão n.º 385/2005, de 7 de Maio (www.tribunalconstitucional.pt);

Acórdão n.º 650/2004, de 16 de Novembro (www.tribunalconstitucional.pt).

TRIBUNAL DE JUSTIÇA:

Acórdão de 9 de Março de 1978, processo n.º 106/77 (https://e-justice.europa.eu/content_eu_case_law-12-pt.do);

Acórdão de 30 de Setembro de 2003, processo n.º 224/01 (https://e-justice.europa.eu/content_eu_case_law-12-pt.do);

Acórdão de 13 de Junho de 2006, processo n.º C-173/03 (https://e-justice.europa.eu/content_eu_case_law-12-pt.do);

Acórdão de 19 de Novembro de 1991, processo n.º C-6/90 e C-9/90 (https://e-justice.europa.eu/content_eu_case_law-12-pt.do);

Acórdão de 05 de Março de 1996, processo n.º C-46/93 e C-48/93 (https://e-justice.europa.eu/content_eu_case_law-12-pt.do).