

Pressupostos da indenização pelo sacrifício à luz da jurisprudência

Jaime Valle

Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro

Artigo 16.º

Indemnização pelo sacrifício

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

Pressupostos da indemnização pelo sacrifício

I) Uma actuação lícita de uma entidade pública ou que exerça funções públicas, no exercício de uma função do Estado

Pressupostos da indemnização pelo sacrifício

- I) Uma actuação lícita de uma entidade pública ou que exerça funções públicas, no exercício de uma função do Estado
- II) Um prejuízo especial e anormal provocado aos particulares

Pressupostos da indemnização pelo sacrifício

- I) Uma actuação lícita de uma entidade pública ou que exerça funções públicas, no exercício de uma função do Estado
- II) Um prejuízo especial e anormal provocado aos particulares
- III) O nexo de causalidade entre aquela actuação e este prejuízo

Pressupostos da indemnização pelo sacrifício

Acórdão STA de 19.12.2012 (Proc. 1101/12)

"Os pressupostos em que assenta esta responsabilidade são, assim, resumidamente, os seguintes:**(i)** a prática de um acto lícito;**(ii)** para satisfação de um interesse público;**(iii)** causador de um prejuízo "especial" e "anormal";**(iv)** existência de nexo de causalidade entre o acto e o prejuízo (acórdãos STA de 21.1.03 no recurso 990/02, de 10.10.02 no 48408, de 16.5.02 no recurso 509/02 e de 25.5.00 no recurso 41420, entre muitos outros).

Pressupostos da indemnização pelo sacrifício

Acórdão do TCA Sul de 30 de Março de 2017 (Proc. 07576/11)

“Os pressupostos em que assenta a responsabilidade prevista no dito artigo 9º são os seguintes:

- a) a prática por órgão ou agente da administração da acto que formal e substancialmente se confine nos limites do poder que legalmente dispõe;
- b) a produção de danos;
- c) nexos causal entre a conduta e os danos;
- d) que os danos advenham de prejuízos especiais e anormais;
- e) que tais encargos ou prejuízos sejam impostos a um ou alguns dos particulares, na prossecução do interesse geral”

Pressupostos da indemnização pelo sacrifício

- I) Uma actuação lícita de uma entidade pública ou que exerça funções públicas, no exercício de uma função do Estado
- II) Um prejuízo especial e anormal provocado aos particulares
- III) O nexo de causalidade entre aquela actuação e este prejuízo
- IV) Inexistência de previsão em norma especial do dever de indemnizar?*

Pressupostos da indemnização pelo sacrifício

- I) Uma actuação lícita de uma entidade pública ou que exerça funções públicas, no exercício de uma função do Estado
- II) Um prejuízo especial e anormal provocado aos particulares
- III) O nexo de causalidade entre aquela actuação e este prejuízo

IV) Inexistência de culpa do lesado?

Actuação lícita

- Sentido positivo = uma acção lícita
- Sentido negativo = uma omissão lícita

Acção lícita

- Função administrativa
- Função legislativa
- Função política stricto sensu
- Função jurisdicional

Função administrativa

Inclui todos os modos da actuação administrativa:

- Acto administrativo
- Actuação informal da Administração Pública
- Regulamento administrativo
- Contrato administrativo

Função administrativa

Inclui todos os modos da actuação administrativa:

- Acto administrativo
- Actuação informal da Administração Pública
- Regulamento administrativo
- Contrato administrativo

Abrange também a actuação em estado de necessidade administrativa

REGULAMENTO ADMINISTRATIVO

Acórdão do TCA Norte de 23 de Março de 2012 (Proc. 00219/05.8BEPRT)

“II – Este artº 9º visa abranger actos e omissões administrativas, aqui se incluindo os regulamentos, planos territoriais, entre outros, não sendo, no nosso modesto entender, correcto, distinguir actos administrativos de actos regulamentares, até porque, na maior parte das vezes, estamos perante conceitos jurídicos que confluem, chegando até a confundir-se. Daí que, a expressão acto administrativo contido no artº 9º do DL 48051 se tenha de entender no sentido amplo do conceito jurídico em causa, de forma a abranger todos os actos da administração e gestão públicas e, por conseguinte, as normas regulamentares constantes dos regulamentos autárquicos e, posturas municipais, pois só assim, se entende a intenção do legislador ao abordar e legislar acerca da responsabilidade civil dos entes públicos, incluindo os órgãos autárquicos”

FUNÇÃO LEGISLATIVA

Acórdão do TCA Sul de 11 de Setembro de 2014 (Proc. 4503/08)

Manteve a decisão da 1.^a instância que condenou o Estado ao pagamento de indemnização pelo sacrifício a um conjunto de editoras de livros escolares, devido à suspensão (por decreto-lei) de uma revisão curricular em curso, quando aquelas editoras já tinham realizado avultadas despesas para a produção de manuais escolares ajustados à revisão curricular desencadeada pela legislação suspensa

Omissão lícita

“certos actos de recusa de aplicação de medidas de polícia que possam mostrar-se justificados, numa dada situação concreta, por considerações de ordem pública – abstenção policial para retirar grevistas de um local de trabalho; para cumprir um mandado judicial (por exemplo, o despejo de um locatário); para evitar o encerramento por populares de vias públicas ou de estabelecimentos escolares; para assegurar a execução do despejo e demolição de barracas no quadro definido por planos de requalificação urbanística” (CARLOS CADILHA)

Omissão lícita

Acórdão do TCA Sul de 6 de Dezembro de 2012 (Proc. 07144/11)

“2. Foi a seguinte a factualidade assente pela Sentença recorrida:

B) No dia 02/05/2003, pelas 11H30, apresentaram-se nas instalações fabris da Autora (...), Inspectores da Inspeção-geral das Atividades Económicas (...)

D) Os inspetores da IGAE procederam à apreensão de 3.339 sacos de ração, que se encontravam no armazém da A. (...)

K) As rações apreendidas constituíam bens perecíveis, sujeitos a um prazo de validade (...)

L) Por carta registada de 26/05/2003 a Autora (...), requereu ao IGAE - Direção Regional Norte, que as análises a efetuar às amostras recolhidas a 02/05/2003, nas suas instalações, das rações apreendidas fossem realizadas com urgência, uma vez que o prazo de validade das rações é de 90 dias a contar da sua fabricação, pelo que terminam em junho e julho (...)

U) Em 05/08/2003, a Autora informou a IGAE - Direção Regional Norte, que a totalidade das rações apreendidas se encontram deterioradas, fora da validade e com a possibilidade de contaminar os restantes alimentos compostos guardados no armazém da A. solicitando a remoção e destruição da mercadoria (...)

Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro

Artigo 2.º

Danos ou encargos especiais e anormais

Para os efeitos do disposto na presente lei, consideram-se especiais os danos ou encargos que incidam sobre uma pessoa ou um grupo, sem afectarem a generalidade das pessoas, e anormais os que, ultrapassando os custos próprios da vida em sociedade, mereçam, pela sua gravidade, a tutela do direito.

NEXO DE CAUSALIDADE

Teoria da causalidade adequada (artigo 563.º do CC):

Os danos que o lesado não teria sofrido se não fosse a lesão

Os danos resultantes de uma actuação que, em condições de normalidade social, e num juízo virtual de prognose póstuma, se mostre apta à produção desses danos (M. REBELO DE SOUSA / A. SALGADO DE MATOS)

NEXO DE CAUSALIDADE

Acórdão do TCA Norte de 17 de Junho de 2016 (Proc. 00078/10.9BEAVR)

“A matéria factual provada é assim e em qualquer caso apta e suficiente à demonstração do nexo de causalidade entre a construção do viaduto com recurso a explosivos e os prejuízos detetados nas edificações da aqui Recorrente, até pelo recurso às regras da experiência comum”

Acórdão do TCA Sul de 26 de Fevereiro de 2015 (Proc. 04625/08)

Aceita o nexo de causalidade entre a administração de vacina obrigatória contra a brucelose a gado bovino e a ocorrência de crias mortas e nado-mortas

NEXO DE CAUSALIDADE

Acórdão do TCA Sul de 1 de Março de 2012 (Processo O7528/11)

“assiste à autora, e ora recorrida, o direito a ser indemnizada dos prejuízos que teve com a ordem lícita proveniente do Ministério da Agricultura, que determinou a proibição imediata da comercialização de carne de aves congelada de origem nacional [frango, peru e codornizes] que tenha sido congelada antes de 14 de Março de 2003, e que impôs aos operadores económicos [dos matadouros à restauração] que procedessem à retirada desses produtos do mercado, bem como a proibição de exportação da carne atrás referida que tenha sido congelada antes daquela data”

RELEVÂNCIA DA CAUSA VIRTUAL

Acórdão do TCA Norte de 15 de Julho de 2011 (Proc. 00991/95.5BEVIS)

“no caso em apreço cremos não restar qualquer dúvida de que a apreensão e a destruição dos produtos avícolas pertencentes à sociedade recorrida, considerada tanto a vertente naturalística como a jurídica, foram causa adequada dos prejuízos dados como provados.

Mas, apesar de ser conveniente sublinhar esta conclusão, para dissipar dúvidas, cremos que a discordância do recorrente, quanto a este *item* da causalidade, assenta mais na arguição e relevância da chamada *causa virtual*. Ou seja, assente que a causa real, e causa adequada, foi a apreensão e a destruição dos produtos, não deixa de com ela concorrer uma causa virtual, que consistirá na existência de uma falta de mercado, para esses produtos, que conduziria, sempre, aos prejuízos derivados da causa real. Isto é, a causa virtual geraria o mesmo dano da causa real, caso esta não tivesse operado. Cremos, todavia, que esta alegação não pode proceder nem no plano substantivo nem no plano processual.

No plano substantivo porque, como já acima referimos, o nexo de causalidade adequada não pressupõe a *exclusividade* do facto que foi condicionante do resultado danoso, mostrando-se compatível com casos de concorrência de outros factos condicionantes, tal como, no caso, a dificuldade de escoamento dos produtos avícolas na data da sua destruição. Deste modo, a relevância dessa causa virtual sempre deveria situar-se no capítulo da extensão do dano a indemnizar, mas não no domínio do nexo causal”

RELEVÂNCIA DA CAUSA VIRTUAL

Acórdão do STA de 28 de Fevereiro de 2012 (Proc. 01077/11)

“É efectivamente uma questão de relevância negativa da causa hipotética ou causa virtual, na medida em que de acordo com os factos dados como provados, se não tivesse ocorrido a causa real (destruição da carne de frango), a denominada crise dos nitrofuranos teria levado, na tese do recorrente, a uma drástica diminuição do seu valor de mercado. É essa diminuição do valor dos frangos que, em suma, o recorrente pretende ver reflectido na delimitação do dano. Com esta configuração é de admitir a relevância negativa da causa virtual, mesmo sem disposição legal expressa – cfr. ANTUNES VARELA, Das Obrigações em Geral, I, 10ª Edição, pág. 936. “Das conclusões expostas resulta que a causa virtual não exonera o lesante da obrigação de indemnizar, salvo disposição legal em contrário. Isso não impede, porém, que a causa virtual do dano seja tomada na devida conta, quer no cálculo do lucro cessante, quer na adaptação da indemnização fixada sob a forma de renda às circunstâncias que vão sendo conhecidas pelos interessados”.

Exclusão do nexo de causalidade quanto aos danos mediatos

Acórdão TCAN de 8 de Maio de 2008 (Proc. 00155/06.0BEPNF)

“Daí que o nexo de causalidade deve fixar-se não somente em termos de “adequação” concreta entre o facto e o dano, de acordo com o entendimento aberto antes referido, mas, igualmente, em termos de imediatividade entre um certo facto e um determinado dano”

Acórdão do TCA Norte de 17 de Junho de 2016 (Proc. 00078/10.9BEAVR)

“Também a determinação do nexo de causalidade, nos tipos de responsabilidade em causa, adquire relevo autónomo, de modo que vem sendo entendido que a pretensão de indemnização só existe a favor do destinatário imediato do ato impositivo do sacrifício. O nexo de causalidade, assim, não deverá fixar-se apenas em termos de adequação concreta entre facto e dano, mas também em termos de imediatividade entre o facto e dano, o que significa que, por esta via, se estabelece novo elemento-travão, em ordem a evitar a sobrecarga do tesouro público, limitando o reconhecimento de um dever indemnizatório ao caso dos danos inequivocamente graves e imediatos”

Ampliação do nexo de causalidade

Quanto aos danos decorrentes de actuações públicas com efeitos múltiplos que não visavam a sua produção, por exemplo, uma reacção alérgica imprevisível à inoculação de uma vacina

(J. J. GOMES CANOTILHO)

Inexistência de culpa do lesado?

Acórdão do STA de 1 de Junho de 2017 (Proc. 01274/16)

“a indemnização por actos lícitos não é normalmente compatível com o facto da conduta pública, causadora dos danos, ser “reactiva” a uma actividade ilícita do lesado. A não ser, por certo, nos casos em que essa reacção é excessiva, visto que a reacção excessiva é, nesse preciso excesso, imotivada, e, por isso mesmo, assimilável a uma acção pura. Com efeito, se, «na origem» da sequencial conduta pública danosa, está uma actividade «objectivamente ilícita» do lesado - independentemente de «culpa» - esta surge, no processo causal gerador dos danos, como a única e autêntica «causa deles»”