

Prejuízos provocados por medidas de regulamentação do trânsito *

[publicado em *Revista de Direito Público da Economia (Belo Horizonte)*, n.º 32, 2010, 137-164]

Pedro Costa Gonçalves

Professor da Faculdade de Direito de Coimbra

“Em princípio (...), o património de uma pessoa não pode ser especialmente sacrificado por um acto ou facto administrativo sem que a Administração satisfaça oportunamente a correspondente indemnização”.

AFONSO R. QUEIRÓ, “Teoria dos Actos de Governo”, (1948), in *Estudos de Direito Público*, I, Universidade de Coimbra, 1989, p. 634

I – Uma hipótese. II – Enquadramento dogmático; as figuras da *responsabilidade civil por facto lícito lesivo de direitos patrimoniais (imposição de sacrifício) e da expropriação de direitos patrimoniais*. 1 – Responsabilidade civil por facto lícito lesivo de direitos patrimoniais, no quadro da indemnização pelo sacrifício. 2 – A expropriação de direitos patrimoniais. III – A presença na hipótese dos pressupostos da responsabilidade civil por facto lícito no âmbito da indemnização pelo sacrifício. 1 – Acto lícito fundado em razões de interesse público. 2 – Pessoa colectiva pública abrangida pela referência subjectiva do artigo 16.º do RRCEP. 3 – Imposição de danos especiais e anormais em direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos. *a)* Anormalidade dos danos. *b)* Especialidade dos danos. 4 – Nexos de causalidade entre o *Regulamento* e os prejuízos suportados pela Empresa. III – A presença na hipótese dos pressupostos do dever de indemnização nos termos do artigo 62.º, n.º 2, 83.º e 165.º, n.º 1, al. *l)*, da *Constituição*

I – Uma hipótese

Imagine-se um determinado município que aprova um *Regulamento* para instituir um “novo modelo de circulação rodoviária”: o *Regulamento* proíbe a circulação, estacionamento e operações de cargas e descargas a veículos com peso bruto superior a 3.500 Kgs., nos períodos de tempo situados entre as 8h00 e as 10h00 e entre

as 17h00 e as 19h00. Na sequência da proibição regulamentar são colocadas, nas áreas abrangidas, placas proibitivas da circulação de veículos pesados.

Suponha-se agora que uma empresa – doravante designada simplesmente Empresa – detém e utiliza, há mais de 30 anos, na área abrangida pelo *Regulamento*, um estabelecimento industrial destinado à recepção, à armazenagem e ao fornecimento de cimento (entreposto cimenteiro). Por força da nova proibição, a Empresa fica impedida de escoar os seus produtos por via rodoviária.

A questão que cumpre analisar e discutir consiste em saber se, em face do circunstancialismo abreviadamente descrito, a Empresa é titular de um direito de se ver indemnizada por prejuízos e sacrifícios que tem de suportar na sequência, e como consequência, da proibição de circulação de veículos pesados na área em que funcionava o seu entreposto cimenteiro.

Para facilitar a discussão, assumem-se os seguintes dados de facto:

i) A Empresa fica impedida, a partir da colocação das placas de trânsito proibindo a circulação a veículos pesados, de expedir os seus produtos por via rodoviária, a partir do entreposto cimenteiro;

ii) Até àquela data, o escoamento de produtos efectuava-se, na íntegra, por rodovia, a partir do entreposto e, portanto, não se fazia, nem podia fazer-se, por outra via (designadamente, ferroviária);

iii) A Empresa vê-se, assim, forçada a efectuar uma profunda reorganização interna, na sequência das medidas de implantação do novo modelo de circulação rodoviária;

iv) O processo de reorganização implica avultados custos para a Empresa.

Assentes esses dados de facto, cumpre procurar saber se se encontram reunidos pressupostos jurídicos que permitam atribuir ao Município o encargo de indemnizar os prejuízos e custos que, *comprovemente*, a Empresa teve de suportar na sequência da proibição de circulação de veículos pesados na área em que funcionava o entreposto cimenteiro.

* O presente texto tem origem num parecer jurídico emitido pelo autor.

II – Enquadramento dogmático; as figuras da *responsabilidade civil por facto lícito lesivo de direitos patrimoniais (imposição de sacrifício) e da expropriação de direitos patrimoniais*

A resposta ao problema suscitado não dispensa uma prévia, embora breve, incursão pela dogmática das pretensões de indemnização de prejuízos provocados por *actos públicos não ilícitos*.

Não se trata, nesta ocasião, de uma análise de mera contextualização, que permite alcançar os fundamentos mais profundos das conclusões. Na verdade, a indagação impõe-se pelas dúvidas legítimas que podem surgir sobre a correcta ordenação da pretensão indemnizatória da Empresa.

Expliquemos melhor a *ratio* da exigência.

Todavia, ainda antes disso, cumpre sublinhar, desde já, que em causa estão tão-somente dúvidas sobre a ordenação jurídica, legal, da pretensão indemnizatória. Quer dizer, do que se trata não é da indagação inicial sobre se, *in casu*, há lugar a uma indemnização (numa lógica binária, de *sim* ou *não*), mas antes, e apenas, da identificação do instituto e do fundamento legal que pode invocar-se para acolher a pretensão indemnizatória.

A exigência de ordenação surge porque, no direito português, são dois os caminhos que, *abstractamente* e *em alternativa* (*um* ou *outro*), podem seguir-se para suportar juridicamente o pedido de indemnização.

São eles:

i) Fundamentação do pedido de indemnização no instituto da *responsabilidade civil por facto lícito*, actualmente com suporte no artigo 16.º do actual Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas (RRCEP), aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro⁽¹⁾, onde, sob a epígrafe “indemnização pelo sacrifício”, se estipula o seguinte: *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⁽²⁾;

ii) Fundamentação do pedido de indemnização no instituto da expropriação de direitos subjectivos de carácter patrimonial, reconduzindo-o então ao artigo 62.º, n.º 2, 83.º e 165.º, n.º 1, al. l), da *Constituição da República Portuguesa*; neste caso, e para os efeitos das referidas normas constitucionais, o *Regulamento* haveria de se qualificar como uma *medida* ou *acto expropriativo* (*expropriação de sacrifício*).

No contexto do presente estudo, seria inoportuna – e, para os fins pretendidos, até inútil – uma tomada de posição sobre qual dos dois referidos caminhos em alternativa deveria, em concreto, ser seguido. Esta é a razão por que preferimos “testar” a posição jurídica da Empresa, quanto à pretensão indemnizatória, em face de cada um dos dois cenários em que, *conforme as orientações doutrinárias conhecidas*, aquela se pode estribar⁽³⁾.

O objectivo do presente número fica assim identificado: verificar a viabilidade da pretensão indemnizatória da Empresa, quer em face da doutrina que enquadra o problema no instituto da responsabilidade por facto lícito (indemnização pelo sacrifício), quer em face de uma doutrina ou tendência, que recusando a primeira, resolve o assunto no âmbito da figura da expropriação de sacrifício (“*destruição ou afectação essencial* de uma posição jurídica garantida como propriedade”)⁽⁴⁾.

Mas ainda antes desse “teste”, impõe-se uma referência ou apontamento sobre o sentido ou a *ratio* da alternativa a que se aludiu: em linhas muito genéricas e iniciais, pode dizer-se que a origem dela se encontra na delimitação do conceito jurídico-

¹ Ou, no regime anterior, ao artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967.

² Cf. FERNANDO ALVES CORREIA, “A indemnização pelo sacrifício”, *Revista de Direito Público e Regulação*, Cedipre, www.cedipre.fd.uc.pt, n.º 1, 2009, p. 63 e segs., sobre o recorte da figura da indemnização pelo sacrifício como modalidade de responsabilidade civil extracontratual – cujo escopo é a transferência do dano do sujeito lesado para o autor do facto danoso.

³ A alternativa a que nos temos referido no texto existe apenas *em abstracto*, antes e independentemente de uma tomada de posição sobre o caminho correcto a seguir, considerando os dados do direito português; para quem defenda um dos caminhos, não existe, pois, qualquer alternativa. Esta existe, portanto, apenas num plano abstracto e teórico.

⁴ Importa não confundir as figuras da *indemnização pelo sacrifício*, no quadro da responsabilidade civil, e da *expropriação de sacrifício*, no quadro compreensivo da expropriação (embora distinta da *expropriação clássica*); sobre isto, cf. FERNANDO ALVES CORREIA, *ob. cit.*, p. 70 e segs..

constitucional de *expropriação* e, a seguir, no confronto dele com o instituto de *responsabilidade civil*.

Em qualquer caso, e insistindo num tópico a que já se aludiu, é ponto assente que em causa está apenas a ordenação da pretensão indemnizatória. Por caminhos diversos, e baseadas em diferentes premissas, as duas doutrinas que se apresentam em alternativa convergem num acordo essencial: a existência de um dever público de compensar certos danos (normais e especiais) provocados no exercício de actuações públicas legítimas, num domínio *intra vires*⁽⁵⁾. Em qualquer caso, os princípios do *Estado de direito* e da *igualdade dos cidadãos perante o Estado* – na sua dimensão de *igualdade perante os encargos públicos* (*Prinzip der Lastengleichheit*⁽⁶⁾; *principe d'égalité devant les charges publiques*⁽⁷⁾) – surge como o fundamento primário, jurídico-constitucional, daquele dever público de compensação⁽⁸⁾.

1 – Responsabilidade civil por facto lícito lesivo de direitos patrimoniais, no quadro da indemnização pelo sacrifício

Como já ficou sugerido, a lesão, por meio de um acto público lícito, de direitos patrimoniais privados pode dar lugar a uma *indemnização* ou *compensação*⁽⁹⁾ que se processará no quadro explicativo da *expropriação* ou no da *responsabilidade civil*⁽¹⁰⁾.

⁵ A alusão, neste âmbito, ao *distinguo* entre actuação *ultra vires* e actuação *intra vires* é de SØREN SCHØNBERG, *Legitimate expectations in administrative law*, Oxford, 2000. p. 173.

⁶ Cf. FRITZ OSSENBUHL, *Staatshaftungsrecht*, Munique, 1998, p.125.

⁷ Na literatura francesa, cf. a clássica monografia de PIERRE DELVOLVÉ, *Le principe d'égalité devant les charges publiques*, Paris, 1969.

⁸ Dever público de compensação que se desenvolve no contexto de uma *tutela ou protecção secundária* dos direitos subjectivos privados; em termos diferentes, se a medida agressiva for ilegal, então, prevalecerá a *tutela ou protecção primária*, visando, não a já compensação da perda, mas a erradicação da medida ilegal; sobre a relação de subsidiariedade da tutela secundária em relação à primária, cf. MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO, *A Justificação da Propriedade Privada numa Democracia Constitucional*, Coimbra, 2007, p. 1021 e segs..

⁹ Cf. MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO, *ibidem*, p. 1009 e segs., aludindo, neste contexto, à figura germânica da “determinação do conteúdo do direito de propriedade envolvendo um dever de compensação”; trata-se de uma figura, que opera no âmbito da responsabilidade civil e que procura congrega os casos em que a determinação pública do direito de propriedade, por envolver a imposição de um *sacrifício especial*, deve dar lugar a uma compensação, distinguindo-os daqueles outros que, implicando limitações e restrições de vária ordem, cabem ainda dentro da ideia de *vinculação social da propriedade*.

¹⁰ Sublinha-se que nos estamos a referir ao sacrifício de direitos de carácter patrimonial; a precisão impõe-se por haver ordenamentos jurídicos, como o alemão, em que o sacrifício de direitos pessoais fica associado a uma outra figura, ao lado da responsabilidade civil e da *expropriação*: referimo-nos à “imposição do sacrifício de direitos pessoais”; sobre o assunto, cf. *infra*.

Na compreensão clássica ou tradicional, a expropriação constitui um acto de *desapropriação*, do qual necessariamente decorre, por conseguinte, a *perda* da titularidade de um direito por um sujeito (*Verlust der Rechtsinhaberschaft*) e a *translação* desse mesmo direito para um outro sujeito⁽¹¹⁾.

De acordo com esse entendimento, quando qualquer acto público lesivo não envolve uma ablação do direito de propriedade ou de outros direitos patrimoniais privados, mas determina uma inutilização prática ou uma afectação essencial desse mesmo direito, as pretensões indemnizatórias poderão, se for caso disso, originar um dever de indemnização do lesante, fundado no instituto da responsabilidade civil (por acto lícito).

Para essa doutrina, a expropriação – enquanto instituto desligado do conceito de responsabilidade civil justamente por pressupor que o dano que provoca (a privação de um direito) é suportado por alguém que se coloca numa relação jurídica, não na posição de lesante, mas antes na de *adquirente* – deve distinguir-se de outras figuras jurídicas que, conhecendo um efeito sacrificante de direitos subjectivos de carácter patrimonial (v.g., direito de propriedade), não envolvem, todavia, a perda ou a amputação dos direitos sacrificados (*rectius*, restringidos).

Assim, a exigência jurídica de reconhecer a necessidade de compensar os lesados por essas restrições resolve-se, ou deve resolver-se, sem distorcer “a noção de expropriação, mas reconhecendo muito simplesmente que a garantia constitucional da propriedade impõe que esta não possa ser sacrificada sem indemnização, mesmo em casos em que formalmente a titularidade privada se mantém e não há, pois, tecnicamente expropriação”⁽¹²⁾.

A compensação dos lesados por actos lícitos agressivos de direitos patrimoniais que não envolvam uma *desapropriação* – seguida de *translação* – faz-se, portanto, no quadro da responsabilidade civil. Nesta linha, o dever de indemnização dos prejuízos causados por acto lícito encontra fundamento constitucional, nos termos a que já aludimos, nos princípios do Estado de direito e da igualdade, bem como no artigo 22.º

¹¹ A expropriação, em sentido clássico, conclui-se com um acto que tem por objecto a transferência coactiva de um direito de um sujeito para outro. A expropriação pressupõe, assim, um momento aquisitivo, associado a um efeito translativo (forçado).

¹² Cf. JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, “Expropriação e direitos privados”, in *Expropriações e Nacionalizações*, Lisboa, 1989, p. 36.

da *Constituição*, na parte em que considera o Estado e as demais entidades públicas civilmente responsáveis por acções ou omissões de que resulte (a violação dos direitos, liberdades e garantias ou) *prejuízo para outrem*⁽¹³⁾.

A ordenação das pretensões indemnizatórias pelo sacrifício de direitos patrimoniais no instituto da responsabilidade civil, entende a doutrina, afigura-se possível e preferível, pois, além do mais, encontra-se hoje totalmente ultrapassada uma concepção mais antiga, que detectava uma incompatibilidade terminológica na fórmula “responsabilidade por actos lícitos”: de acordo com essa interpretação, o conceito de responsabilidade pressuporia necessariamente um comportamento culposo⁽¹⁴⁾. Ora, diz-se agora, ao instituto da responsabilidade civil no âmbito de uma dogmática de direito público –, que não se baseie na pura transposição da formulação civilista⁽¹⁵⁾ –, cabe a função primordial de operar a “transferência de um sujeito para outro da incidência do dano”, observando-se que essa função não será realizada em função das modalidades da conduta do lesante (lícita ou ilícita), “mas (antes) dando preliminarmente relevo à situação da vítima”⁽¹⁶⁾.

Assim, quebrada a suposta ligação necessária entre os conceitos de responsabilidade civil, por um lado, e de actuação ilícita e culposa, por outro, concluiu-se que o instituto da responsabilidade civil se bifurca numa *responsabilidade subjectiva* – por actos ilícitos, omitidos ou praticados com culpa – e numa *responsabilidade objectiva* – pelo risco e por actos lícitos.

Entre os dois termos desse binómio existe um elemento comum, que assegura a unidade da figura: esse elemento consiste na *transferência do dano*.

¹³ Neste sentido, cf. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, IV, Coimbra, p. 260; a questão é, todavia, controversa, devendo dizer-se que uma parte da doutrina se inclina para considerar que a letra do artigo 22.º não abrange a responsabilidade por acto lícito: cf. RUI MEDEIROS, *Ensaio sobre a Responsabilidade Civil do Estado por Actos Legislativos*, Coimbra, 1992, p. 92 e segs.. Note-se, ainda neste domínio, a posição expressa por J. J. GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, Coimbra, 2007, p. 432, Autores que, apesar de considerarem a responsabilidade por acto lícito não abrangida pelo artigo 22.º, concluem que “isso não significa a exclusão de outros institutos indemnizatórios ou de compensação de resultados lesivos derivados de actos dos poderes públicos reconduzíveis à responsabilidade do Estado em sentido amplo”.

¹⁴ Sobre esta orientação, cf. GIOVANNI TORREGROSSA, *Il problema della responsabilità da atto lecito*, Milão, 1964, p. 86.

¹⁵ Cf. GOMES CANOTILHO, *O Problema*, cit., p. 89.

¹⁶ *Idem, ibidem*, p. 98,

De facto, cabendo à figura da responsabilidade civil a função de operar a transferência de um dano determinado da esfera de um sujeito (lesado) para a esfera de outro (o lesante), afigura-se destituída de sentido a pretensão de reconduzir a uma figura diferente e autónoma o dever de indemnizar danos provocados por *actuações públicas lícitas* que não se subsumem no conceito formal de expropriação⁽¹⁷⁾.

Essas actuações públicas lícitas correspondem, pois, a imposições de sacrifício que, em certas condições, podem gerar uma obrigação de indemnizar nos termos da responsabilidade civil por acto lícito ou, hoje, da indemnização pelo sacrifício: cf. artigo 16.º do RRCEP.

O preceito referido do RRCEP fundamenta a viabilidade de pretensões indemnizatórias decorrentes da lesão de *direitos e bens jurídicos pessoais*, mas também de *direitos e bens jurídicos patrimoniais*⁽¹⁸⁾. Na verdade, a lei não introduz qualquer espécie de distinção entre direitos de conteúdo patrimonial e direitos de carácter pessoal, não se nos afigurando por isso legítimo limitar o respectivo âmbito de aplicação à responsabilidade pelo sacrifício de bens pessoais⁽¹⁹⁾.

Assim, de acordo com esta interpretação, as normas sobre a responsabilidade civil no âmbito da indemnização pelo sacrifício fundamentam *todas* as pretensões indemnizatórias decorrentes de actuações públicas lícitas que não se traduzam em actos

¹⁷ O qual, vimo-lo, pressupõe um momento aquisitivo (ou um efeito translativo). É este componente aquisitivo que afasta o dever de indemnizar decorrente da expropriação dos cânones da responsabilidade civil.

¹⁸ Em sentido diferente, MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO MATOS, *Responsabilidade civil administrativa*, Lisboa, 2008, pp. 42 e 57 e segs. – na linha do direito alemão, estes Autores distinguem as figuras do “sacrifício de direitos pessoais” (*Aufopferung*) e do “sacrifício de direitos patrimoniais”, abrangendo esta última a expropriação e as agressões expropriativas (*Enteignung e enteignende Eingriffe*).

Assim, na Alemanha, a figura do “sacrifício de direitos pessoais” não foi absorvida pelos expansivos conceitos de expropriação e agressão expropriativa. Manteve-se como instituto autónomo, relativo às pretensões indemnizatórias pelo sacrifício de direitos e bens jurídicos de conteúdo não patrimonial (*Aufopferungsanspruchen*); cf. FRITZ OSSENBUHL, *ob. cit.*, p.124 e segs; MANFRED BALDUS, BERND GRZESZICK, SIGRID WIENHUES, *Staatshaftungsrecht (Das Recht der öffentlichen Ersatzleistungen)*, Heidelberg, 2007, p. 75 e segs; FRIEDERICH KREFT, *Öffentlich-rechtliche Ersatzleistungen*, Berlim, 1998, p. 88 e segs. Compreende-se que aquela absorção não tenha ocorrido, pois os danos causados por actos do poder público em bens e direitos não patrimoniais (v.g., vida, honra, saúde, integridade física, liberdade) não são subsumíveis, razoavelmente, num conceito de expropriação mesmo alargado; neste sentido, cf. GOMES CANOTILHO, *O Problema*, *cit.* p. 288.

¹⁹ Como de resto reconhecem MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO MATOS, *ob. cit.*, p. 57, considerando que o texto (do artigo 16.º do RRCEP) “é suficientemente amplo para abranger as lesões de bens, quer pessoais, quer patrimoniais”.

de expropriação (em sentido formal, envolvendo a desapropriação)⁽²⁰⁾. Eis o que resulta do elemento literal das referidas disposições, que, pode entender-se, não consente interpretações correctivas de carácter restritivo; acrescente-se, a propósito, que estas também não se legitimam pela convocação do cânone de interpretação em conformidade com a *Constituição*⁽²¹⁾.

É claro que o legislador pode estabelecer desvios à ordenação que acaba de se expor, prevendo mecanismos especiais ou particulares de compensação pela lesão de direitos patrimoniais. Mas, talvez se possa entender, esses desvios não põem em causa o bem fundado da ordenação exposta, posto que se trata de arranjos de direito positivo para casos especiais. Nesses casos, a indemnização a atribuir não se funda em responsabilidade civil por acto lícito, mas também não, *directamente*, numa ideia expansiva do conceito de expropriação; a exclusão do instituto da responsabilidade civil surge aí determinada por uma *disposição legal especial* que disciplina noutros termos o dever público de compensação nos casos abrangidos.

Teremos, nestes casos, uma *equiparação* de certas medidas a expropriações, mas em resultado de uma opção assumida e de uma indicação legal expressa nesse sentido.

É exactamente esse o caso das *servidões administrativas*, que dão lugar a indemnização, nos termos do artigo 8.º do Código das Expropriações, o qual prescreve, no n.º 3, que a determinação da indemnização é feita nos termos do próprio Código.

O mesmo se diga sobre a *indemnização* regulada no artigo 143.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial⁽²²⁾ – sobre as figuras que Fernando Alves Correia designa *expropriações do plano*⁽²³⁾: nos termos do n.º 2 dessa disposição, são indemnizáveis as restrições singulares às possibilidades objectivas de aproveitamento do solo, preexistentes e juridicamente consolidadas, que comportem uma restrição

²⁰ Advoga esta interpretação a não transposição para os quadros do ordenamento jurídico português de figuras que a jurisprudência alemã construiu para combater as lacunas da lei sobre o dever público de compensar as designadas “agressões expropriativas” (*enteignende Eingriffe*).

²¹ Em sentido contrário, cf. MARCELO REBELO DE SOUSA, ANDRÉ SALGADO MATOS, *ob. cit.*, pp. 42 e 59. O raciocínio destes Autores baseia-se na ideia segundo a qual seria, desde logo, constitucionalmente ilegítimo fazer depender a indemnização pelo sacrifício de direitos patrimoniais da ocorrência de danos especiais e anormais. A norma constitucional violada seria a do n.º 2 do artigo 62.º, onde se determina que a requisição e a expropriação por utilidade pública só podem fazer-se com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização.

A nossa discordância deste entendimento é radical e resulta de não nos parecer viável a interpretação do conceito constitucional de expropriação por utilidade pública (artigo 62.º, n.º 2) de modo a abranger – com a requisição – todos e quaisquer actos de imposição de sacrifício em bens patrimoniais. Parece-nos indiscutível que, mesmo num sentido alargado, o conceito jurídico de expropriação, quando tomado em sentido alargado, há-de envolver sempre mas apenas medidas lesivas que provoquem sacrifícios especiais e anormais; nesta linha, cf. MARIA LÚCIA AMARAL PINTO CORREIA, *Responsabilidade do Estado e Dever de Indemnizar do Legislador*, Coimbra, 1998, p. 567 e segs..

²² Cf Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, alterado, por último, pela Lei n.º 48/2007, de 4 de Setembro.

²³ Cf. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, Coimbra, 2006, p. 638 e segs.

significativa na sua utilização de efeitos equivalentes a uma expropriação. O valor da indemnização é calculado nos termos do Código das Expropriações.

Foi, com certeza, a percepção de uma *equivalência prática* entre os referidos actos de imposição de sacrifício no direito de propriedade – actos frequentes e normais no quadro do planeamento urbanístico – e a figura da expropriação que conduziu o legislador, nestes casos específicos, a assumir expressamente a existência de um dever de indemnizar e a regulá-lo de forma autónoma, não remetendo a matéria para a regulação da indemnização nos termos gerais da responsabilidade civil (por acto lícito).

Aos citados exemplos de imposições de sacrifício de direitos patrimoniais a que correspondem específicos mecanismos legais de compensação ou de ressarcimento juntam-se, entre outros, os das normas que impõem o pagamento de justa indemnização no contexto da resolução de um contrato administrativo por razões de interesse público (cf. artigo 334.º do Código dos Contratos Públicos) ou as que prevêm o direito à reposição do equilíbrio económico-financeiro do contrato como sequência de uma modificação administrativamente imposta por razões de interesse público (cf. artigos 314.º e 282.º do Código dos Contratos Públicos). Nestes casos, já não surge qualquer referência à ideia de expropriação, estando, contudo, presente um mecanismo de indemnização dos prejuízos decorrentes de acto lícito que também se revela autónomo em relação ao instituto da responsabilidade civil.

2 – A expropriação de direitos patrimoniais

Uma outra corrente, igualmente representada na doutrina portuguesa, propõe uma solução diferente para o nosso problema.

Advoga-se agora uma expansão ou extensão do conceito clássico de expropriação, o qual deverá abranger além da desapropriação, todas as lesões lícitas de direitos de carácter patrimonial, contanto que assumam uma gravidade e especialidade que viabilizem a recondução a uma noção de expropriação⁽²⁴⁾. Assim, de acordo com

²⁴ A este propósito, parece-nos não terem razão MARCELO REBELO DE SOUSA, ANDRÉ SALGADO MATOS, *ob. cit.* pp. 42 e 59, quando sustentam a inconstitucionalidade do artigo 16.º do RRCEP – na interpretação de que se aplica à indemnização pelo sacrifício de direitos patrimoniais –, na medida em que, defendem, o artigo 62.º, n.º 2, da *Constituição* não exige a demonstração do carácter especial e anormal dos prejuízos provocados como condição da sua ressarcibilidade.

Com efeito, e como já dissemos, a expansão ou extensão do conceito de expropriação acolhido no artigo 62.º, n.º 2, da *Constituição* só pode aceitar-se em relação a medidas agressivas que correspondam a imposições de sacrifício com as notas da especialidade e da gravidade; seria, pelo menos, muito estranho que se pudesse considerar *expropriativa* a medida que, além de não desapropriar o destinatário, também não impusesse um sacrifício especial e anormal dos seus direitos patrimoniais. Não se vê, por isso, qualquer inconstitucionalidade parcial no artigo 16.º do RRCEP, na hipótese de se

este ponto de vista, o conceito (constitucional) de expropriação “*vale para todos os sacrifícios patrimoniais privados que sejam graves e especiais, quer eles se traduzam em alterações quanto à titularidade de um direito ou quer impliquem meras restrições ao seu exercício*”⁽²⁵⁾.

No confronto entre as figuras da expropriação e da responsabilidade civil por acto lícito (indenização pelo sacrifício), defende esta tese que a distinção essencial se processa entre o “dever de compensar sacrifícios”, associado à expropriação, e o “dever de ressarcir prejuízos”, associado à responsabilidade civil⁽²⁶⁾.

Mais do que (apenas) no efeito de desapropriação, na perda da titularidade de um direito, a expropriação caracterizar-se-ia, por conseguinte, pela imposição de um *sacrifício especial* aos direitos patrimoniais de um sujeito⁽²⁷⁾. Na linha da doutrina norte-americana, a figura da expropriação (*eminent domain power; taking*) abrange as medidas lícitas de desinvestidura do direito de propriedade, mas também a designada *regulatory taking* (“expropriação regulatória” ou “regulação expropriativa”); esta traduz-se numa regulação pública que, por esvaziar o conteúdo do direito de propriedade, *v.g.*, limitando as possibilidades de uso de um solo, representa, para o atingido, um efeito equivalente ao de uma expropriação; representa, pois, uma espécie de *expropriação sem desapropriação*⁽²⁸⁾⁽²⁹⁾.

Com o recorte assinalado, a expropriação apresenta um potencial de aplicação que pode abranger, entre outros factos e comportamentos, a revogação de actos administrativos constitutivos de direitos ou interesses legalmente protegidos –

considerar que é neste que se fundam as pretensões de indemnização por lesões lícitas em direitos de conteúdo patrimonial.

²⁵ Cf. MARIA LÚCIA AMARAL PINTO CORREIA, *ob. cit.*, p. 576.

²⁶ *Idem, ibidem*, p. 416.

²⁷ Neste sentido, cf. FERNANDO ALVES CORREIA, *As Garantias do Particular na Expropriação por Utilidade Pública*, Coimbra, 1982, p. 86

²⁸ Sobre o assunto, cf. GREGORY S. ALEXANDER, “Property as fundamental constitutional right? The german example”, in <http://lsr.nellco.org/cornell/clsops/papers/4>, p. 34; ainda sobre a aplicação do conceito de expropriação (*taking*) no contexto da regulação (em concreto: “expropriação desregulatória”), na doutrina já clássica, cf. J. GREGORY SIDAK, DANIEL F. SPULBER, *Deregulatory Takings and the Regulatory Contract: The Competitive Transformation of Network Industries in the United States*, Cambridge, 1998, p. 11 e segs.

²⁹ Referindo-se às origens da ideia de expropriação regulatória e da consequente imposição de uma obrigação de compensação, a doutrina afirmou o seguinte: “the grant plan was to make government to pay compensation as for a taking of property every time its regulations impinged too severely on a property right – limiting the possible uses for a parcel of land or tying up a business in regulatory red tape”; cf. CHARLES FRIED, *apud*, JOHN D. ECHEVERRIA, THEKLA HANSEN-YOUNG, “The Track Record on

“revogação expropriativa” (*Enteignungswiderruf*)⁽³⁰⁾ – bem como, em geral, todos os actos que impõem o sacrifício de direitos de carácter patrimonial que a doutrina germânica reconduz à noção de “agressões expropriativas” (*enteignende Eingriffe*)⁽³¹⁾, a doutrina norte-americana ao conceito de “expropriação regulatória” e que entre nós se tem designado “expropriação de sacrifício”.

Impondo um sacrifício especial (privação do direito de propriedade, na visão clássica, ou medida de efeito prático equivalente ou próximo), a expropriação ou agressão expropriativa envolve, aliás como condição da validade da medida expropriativa, a atribuição de uma “justa indemnização”⁽³²⁾.

A indemnização, neste caso, abrange as lesões decorrentes de agressões ao direito de propriedade (artigo 62.º da *Constituição*), bem como, seguramente, as que dizem respeito a agressões (expropriativas) equivalentes ou equiparadas à *apropriação pública de meios de produção* (cf. artigo 83.º da *Constituição*)⁽³³⁾.

III – A presença na hipótese dos pressupostos da responsabilidade civil por facto lícito no âmbito da indemnização pelo sacrifício

Em conformidade com a metodologia acima exposta, vamos, no presente número, “testar” a viabilidade da pretensão indemnizatória da Empresa na hipótese de aplicação do instituto da responsabilidade civil por facto lícito, no quadro actual da figura da indemnização pelo sacrifício contemplada no artigo 16º do RRCEP. Neste cenário, o *Regulamento* qualificar-se-á como um acto que impõe um sacrifício, não como um acto de expropriação ou de agressão expropriativa.

Takings Legislation: Lessons from Democracy's Laboratories", in http://ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1138017.

³⁰ No sentido da revogação de um acto constitutivo de direitos como uma agressão análoga a uma expropriação, cf. H.J. KNACK, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Colónia, 2004, p. 1029.

³¹ Na doutrina portuguesa, sobre as figuras germânicas das agressões expropriativas, cf. GOMES CANOTIHO, *O Problema*, *cit.*, p. 288; MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO, *ob. cit.*, p. 769.

³² Cf. MARIA LÚCIA AMARAL PINTO CORREIA, *ob. cit.*, p. 574. Sobre a necessidade de uma interpretação cautelosa da ideia de indemnização contemporânea da expropriação, cf. MARCELO REBELO DE SOUSA, ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *ob. cit.*, p. 62.

³³ No sentido de que a garantia de justa indemnização, consagrada no artigo 62.º, n.º 2, se estende a “todos os direitos patrimoniais privados”, não se restringindo aos direitos reais ou aos “direitos inerentes a bens imóveis”, cf. MARIA LÚCIA AMARAL PINTO CORREIA, *ob. cit.*, p. 576.

Recorda-se que o artigo 16.º do RRCEP estabelece que *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*

Importa assim verificar se: *i) o Regulamento constitui um acto lícito fundado em razões de interesse público; ii) o Município se encontra abrangido pelo dever de indemnização legalmente estabelecido; iii) ocorreram no caso prejuízos especiais e anormais; iv) existe um nexo de causalidade entre o Regulamento e os prejuízos suportados pela Empresa.*

1 – Acto lícito fundado em razões de interesse público

A primeira exigência que se coloca é a de saber se o *Regulamento*, pelo facto de, ao menos na forma, se revelar como um “regulamento”, permite fundar uma pretensão de indemnização ancorada no acima transcrito preceito legal.

Como princípio de resposta à questão, atente-se nas seguintes palavras de Gomes Canotilho: “um regulamento ilegal que cause prejuízos dá lugar a indemnização nos termos da responsabilidade por culpa; se o regulamento é legal, é com base no princípio da igualdade que a questão se põe”⁽³⁴⁾.

A estas referências doutrinárias, proferidas na vigência do Decreto-Lei n.º 48 051, juntam-se decisões do Supremo Tribunal Administrativo que, explicitamente, admitem a responsabilidade civil fundada em *regulamento* lícito ou legal⁽³⁵⁾.

O facto de o RRCEP não se referir à figura do regulamento não tem qualquer significado do que antes, uma vez que a lei é totalmente omissa quanto à origem dos danos especiais e anormais.

³⁴ GOMES CANOTILHO, *O Problema, cit.*, p. 192.

³⁵ Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo: de 23 de Setembro de 2003, Proc. n.º 01087/03, de 7 de Outubro de 2003, Proc. n.º 01031/03, de 26 de Abril de 2006, Proc. n.º 0120/06.

Recorde-se a aludida advertência de Gomes Canotilho, no âmbito da lei da responsabilidade civil de 1967, sobre as dificuldades que podem surgir quanto à determinação da especialidade, em virtude da *generalidade* dos actos regulamentares.

Mas, com certeza, não se pode pretender que o legislador tenha tido alguma vez a pretensão de não admitir ou de excluir a responsabilidade por regulamento lícito que, comprovadamente, cause prejuízos especiais e anormais.

Num outro plano situa-se já a distinção quanto ao “esforço probatório” do lesado, porventura maior no caso de responsabilidade por facto regulamentar. Na verdade, em relação a uma prescrição regulamentar lícita, o lesado tem de despender um esforço específico no sentido de demonstrar que, apesar da generalidade, a prescrição regulamentar o atinge *individualmente* e, além disso, se apresenta como *causa adequada do dano* (cf. *infra*). Ora, se o acto lesivo é um acto administrativo (v.g., a revogação de um acto constitutivo de direitos), a prova da lesão individual surge de forma automática, e, pode admitir-se em termos abstractos, a conexão causal entre acto e dano impõe-se mais ou menos naturalmente, pelo simples facto de se tratar de um acto *dirigido* ao lesado.

A conclusão de que a responsabilidade civil por acto lícito, hoje indemnização pelo sacrifício, abrange a responsabilidade por facto regulamentar lícito pressupõe, evidentemente, a demonstração de uma relação causal directa entre o regulamento e a existência de prejuízos especiais e anormais de alguém abrangido pela medida regulamentar.

Em reforço das observações anteriores, devem aliás juntar-se as que decorrem das consabidas dificuldades, que em muitos cenários existem, em distinguir entre regulamento e acto administrativo⁽³⁶⁾. Não se compreenderia, por isso, que a decisão sobre se, num certo caso, há ou não lugar a indemnização por um determinado facto (lícito), pudesse ficar dependente da resposta à questão *formal* de saber se o enunciado ou prescrição de direito público em que esse facto se traduz (“proíbe-se a circulação”) constitui um acto administrativo ou um regulamento.

³⁶ Referindo-se a estas dificuldades e problemas de ordenação, cf. HARTMUT MAURER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Munique, 2000, p. 187, esclarece que inúmeros actos jurídicos, comuns na Administração do nosso tempo, não se acomodam aos critérios da distinção tradicional entre regulamento e acto administrativo.

Recorde-se, neste domínio, a figura do *acto administrativo geral*, localizada num ponto intermédio, que conhece elementos típicos do acto administrativo, mas também elementos próprios do regulamento. Pois bem, não seria decerto fácil – a bem dizer, considerámo-la inviável – a tarefa de demonstrar que o regulamento lícito não pode fundar um dever de ressarcir os danos que provoca, mas o acto administrativo *geral*, com a mesma estatuição ou prescrição, apenas por se circunscrever dentro dos limites do perímetro formal do “acto administrativo”, já teria essa virtualidade⁽³⁷⁾.

E, acrescente-se, as dúvidas gerais sobre as fronteiras entre acto administrativo e regulamento colocam-se aqui com a máxima pertinência, posto que, exactamente, está longe de ser incontroversa a natureza jurídica das prescrições ou “regulamentações” de trânsito, como as que constam do *Regulamento* no caso *sub iudice*.

Na verdade, a doutrina que se vem ocupando do assunto é muito firme num ponto que nos interessa particularmente: as prescrições de regulação de trânsito nas vias públicas constituem um exemplo paradigmático das dificuldades em distinguir entre as figuras do acto administrativo e do regulamento administrativo⁽³⁸⁾. E, muito embora a unanimidade se dissolva, a maioria esmagadora da mesma doutrina (inspirada na jurisprudência também maioritária) inclina-se para considerar as prescrições de trânsito, não regulamentos, mas *actos administrativos gerais*⁽³⁹⁾; classifica-os, dentro dessa categoria, como *actos administrativos reais (dingliche Verwaltungsakten)*⁽⁴⁰⁾.

³⁷ Estamos a pressupor a figura do acto administrativo geral, enquanto acto que, referindo-se a uma *situação concreta*, se destina a uma *pluralidade indeterminada de indivíduos*; cf. ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES, PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, p. 565. A obra citada seguiu e inspirou-se na concepção de ROGÉRIO SOARES, *Direito Administrativo*, Coimbra, 1978, pp. 80-81. Em sentido diferente, com uma compreensão mais restritiva da figura do acto administrativo geral, cf. Diogo FREITAS DO AMARAL, com a colaboração de LINO TORGAL, *Curso de Direito Administrativo*, II, Coimbra, 2001, p. 230.

³⁸ Cf. H.J. Knack, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Colónia, 2004, p. 684.

³⁹ Neste sentido, cf. HANS WOLFF, OTTO BACHOF, ROLF STÖBER, *Verwaltungsrecht*, 2, Munique, 2000, p. 59; H.-U. ERICHSEN, in H.-U. ERICHSEN, DIRK EHLERS, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlim, 2002, p. 301; HANS PETER BULL, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Heidelberg, 2000, 235; MAXIMILIAN WALLERATH, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Bona, 1992: p. 177; STEFFEN DETTERBECK, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, Munique, 2004, pp. 147 e 174. Contra, HARTMUT MAURER, *ob. cit.*, p. 196, que qualifica as prescrições de regulação de trânsito como regulamentos administrativos por considerar determinante a indeterminação dos respectivos destinatários em conjugação com a ausência de “concretude” (*Konkretheit*) desses enunciados (recusa, designadamente, a tese da jurisprudência, que fala, neste caso, de regulação da “situação do trânsito num território concreto”).

⁴⁰ Trata-se de actos administrativos que regulam a situação jurídica de uma coisa, determinando a sua natureza jurídica ou definindo as condições da sua utilização por terceiros.

Ainda de acordo com a mesma orientação, assumindo as prescrições de regulação do trânsito a natureza de actos administrativos (gerais), a colocação dos sinais de trânsito nas ruas surge como uma forma de notificação desses actos administrativos, em concreto, uma forma de *notificação pública* (*öffentliche Bekanntgabe*⁽⁴¹⁾).

Recaindo sobre um elemento de construção jurídica de carácter sobretudo teórico e ordenador (de sistematização dos modos do agir administrativo), em que o sistema jurídico germânico tem influenciado o direito português, a “transposição” da construção alemã neste ponto não representa qualquer espécie de entorse ou dificuldade, nem resulta de um esforço de enxertar soluções académicas estrangeiras alheias à lógica e à tradição do direito administrativo pátrio.

De resto, a sugestão que aqui se deixa não é sequer pioneira ou original entre nós; corresponde e segue pontualmente a linha de autorizada doutrina portuguesa, que sustentou “o carácter de acto administrativo da colocação de sinais de trânsito”⁽⁴²⁾; numa passagem que parece ter sido escrita a pensar no caso *sub iudice*, o Prof. Rogério Soares esclarecia ainda o seguinte: “claro que onde surja um regulamento a decidir sobre a colocação concreta dos sinais de trânsito, a inserção na via pública assume o sentido de mero acto de execução e o acto administrativo será constituído pela regulamentação”. Ou seja, a “regulamentação”, quer dizer, a prescrição constante de “regulamento” (do ponto de vista formal) assumirá a natureza de acto administrativo. De um acto administrativo *real*, cujo objecto consiste na determinação dos termos da utilização da via pública pelos respectivos utentes.

De acordo com esta doutrina, conclui-se que, ao proibir a circulação de veículos pesados, o *Regulamento* acolheu, afinal, um *acto administrativo (geral)*; trata-se, pois, de um *acto administrativo sob a forma de regulamento*.

Por ora, mais do que uma ilação definitiva sobre a natureza jurídica das prescrições “regulamentares” de disciplina do trânsito, interessa sobretudo sublinhar,

⁴¹ Nestes exactos termos, referindo-se à jurisprudência dos tribunais administrativos, cf. STEFFEN DETTERBECK, *ob. cit.*, p. 174. Sobre a “notificação pública”, cf. o nosso texto sobre a “Notificação dos actos administrativos”, in *Ab uno ad omnes, 75 Anos da Coimbra Editora*, Coimbra, 1998, p. 1091 e segs. (1118); como aí se explica, a figura resulta de o legislador admitir “formas não pessoais de notificação”, quando estejam em causa actos administrativos que tocam um grande número de interessados ou que não determinam estes. A “notificação pública” não se confunde com a publicação em jornal oficial ou nos locais de estilo.

⁴² ROGÉRIO SOARES, *ob. cit.*, p. 85.

através do “exemplo alemão” e com a doutrina portuguesa que se dedicou ao tema, a existência, pelo menos, de sérias dúvidas sobre a natureza jurídica das prescrições constantes do *Regulamento* proibindo a circulação de veículos pesados.

E isso já basta para se poder concluir que a subsistência de um direito de indemnização não pode ficar na dependência da qualificação formal e sobretudo dogmática daquelas prescrições como regulamento ou como acto administrativo. Torna-se evidente que a subsistência do direito de indemnização pode depender de muitos factores, mas, seguramente, não da qualificação do facto lícito como acto administrativo ou como acto material (excluindo o regulamento).

Concluimos, assim, que o primeiro elemento ou pressuposto para a efectivação da responsabilidade do Município se encontra preenchido: acto lícito praticado no exercício da função administrativa, por razões de interesse público. Qualifique-se como regulamento ou como acto administrativo geral, o *Regulamento* cumpre esse primeiro pressuposto.

2 – Pessoa colectiva pública abrangida pela referência subjectiva do artigo 16.º do RRCEP

O Município, todo o município, é uma das “demais pessoas colectivas públicas” a que se refere a disposição legal citada. A legislação autárquica (hoje, a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro: artigos 96.º e 97.º⁽⁴³⁾) regula, em termos específicos, apenas a responsabilidade das autarquias locais por actos ilícitos culposamente praticados. Uma vez que está, não pode deixar de estar, fora de causa a exclusão das autarquias locais do universo das pessoas colectivas públicas que, nos termos daquele artigo 16.º, respondem no quadro da indemnização pelo sacrifício, terá, forçosamente, de se dar por verificado o segundo pressuposto da efectivação da responsabilidade civil: prática de um por uma pessoa colectiva pública.

⁴³ Disposições entretanto revogadas pelo artigo 5.º da Lei n.º 67/2007.

3 – Imposição de danos especiais e anormais em direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos

Ocupemo-nos agora do pressuposto da responsabilidade civil por imposição de sacrifício cuja verificação pode, em abstracto, causar maiores dificuldades.

O sentido histórico da instituição de uma responsabilidade por facto lícito da Administração Pública radicou na exigência de se configurar uma solução para um conflito entre os direitos individuais e o interesse geral⁽⁴⁴⁾. Por força da natureza intrínseca da figura da responsabilidade por imposição de sacrifício, está em causa um conflito, uma colisão entre duas situações ou posições de interesse protegido pela ordem jurídica.

Por força do princípio ordenador do direito público administrativo que consagra a “primazia do interesse público sobre os interesses privados”, aquele conflito resolve-se no sentido da preferência ou da prevalência dos actos públicos lícitos, praticados *intra vires* e ordenados à realização do interesse geral ou público, sobre os interesses patrimoniais (ou pessoais) dos particulares.

Da primazia, preferência ou prevalência do interesse público, plasmado no acto lícito, decorre, neste caso, a inviabilidade de uma *tutela jurídica primária* para proteger ou defender os interesses privados lesados por aquele acto. Pelo facto de o acto lícito resultar do exercício de um poder público legítimo, este afirma-se na sua máxima “potestatividade”, colocando o particular numa efectiva situação jurídica de sujeição⁽⁴⁵⁾.

Exactamente por isso, o que agora pode surgir, em benefício do particular lesado, é apenas, e no máximo, uma *tutela jurídica secundária*, que, não pondo em causa a realização do interesse público e, portanto, não tendo por objecto a eliminação do acto lícito, permite, contudo, compensar o particular, conferindo-lhe uma indemnização pelos danos que, *inelutavelmente*, teve de suportar ou tolerar.

Sucedem, contudo, que nem todos os prejuízos impostos a particulares no quadro da realização do interesse público permitem activar a referida tutela secundária.

⁴⁴ OSSENBÜHL, *ob. cit.*, p. 124.

⁴⁵ Referindo-se nestes casos a um dever de tolerância (*Duldungspflicht*), cf. OSSENBÜHL, *ob. cit.*, p. 278.

Como, em 1948, advertia Afonso Queiró, a admissibilidade do instituto da responsabilidade por acto lícito do Estado não poderia conduzir a uma “socialização de todos os danos derivados da actividade estadual”⁽⁴⁶⁾. Para evitar este efeito indesejável, impunha-se, em primeiro lugar, que estivesse em causa a realização de um “benefício público à custa de um direito subjectivo patrimonial de terceiros”; por outro lado, para precaver o tesouro, deveriam editar-se “normas em sentido restritivo”.

Um quarto de século depois, Gomes Canotilho, na mesma linha, falaria da necessidade de *elementos-travão*, pensados para evitar a total socialização dos prejuízos⁽⁴⁷⁾.

Tornava-se, pois, evidente que a configuração de uma responsabilidade por acto lícito não poderia prescindir da verificação de factores condicionadores, determinantes da exclusão de um direito de indemnização diante de sacrifícios “normais” ou “comuns” – que, no quadro de um Estado organizado e activo, seja normal impor aos cidadãos e que, por isso, são “considerados habituais e aceitáveis dentro do mínimo risco próprio da vida em sociedade”⁽⁴⁸⁾ – “e”, por outro lado, “gerais”, isto é, que incidam uniformemente, igualmente, sobre os cidadãos.

Dito por outras palavras, consagrava-se como pressuposto da indemnização por acto lícito a exigência da verificação de *danos* ou *prejuízos anormais e especiais*. Agora, com o RRCEP (artigo 2.º), e ao contrário do que sucedia com o Decreto-Lei n.º 48 051, a lei oferece a definição desses dois conceitos: *i) danos especiais* são os que incidem sobre uma pessoa ou um grupo, sem afectarem a generalidade das pessoas; *ii) danos anormais* são os que, ultrapassando os custos próprios da vida em sociedade, merecem, pela sua gravidade, a tutela do direito.

a) Anormalidade dos danos

Não carece de grandes desenvolvimentos fundamentadores a asserção de que os danos que a Empresa teve de suportar se devem qualificar como *danos anormais*, uma

⁴⁶ *Ob. cit.*, p. 634.

⁴⁷ GOMES CANOTILHO, *O Problema*, *cit.*, p. 271.

⁴⁸ Nestes termos, cf. Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Norte, de 18 de Outubro de 2007, Proc. n.º 00532/04.1BEVIS.

vez que se revelam *graves e gravemente penalizadores* para os direitos e interesses da Empresa. Na verdade, nenhum critério poderia conduzir a qualificar como “normais” – como “meros encargos sociais” que qualquer particular tem o dever jurídico e cívico de suportar numa comunidade politicamente organizada – os prejuízos associados à desactivação e à deslocalização das instalações de uma Empresa industrial. Estamos assim diante de uma hipótese em que, manifestamente, a medida pública conhece consequências e implicações qualificadamente anormais e graves, cuja intensidade ultrapassa o “limite de sacrifício” (*Opfergrenze*) que os Poderes Públicos podem, legitimamente, impor ou exigir aos cidadãos⁽⁴⁹⁾.

Portanto, e em conclusão, mesmo uma leitura especialmente exigente do requisito da produção de *danos anormais*, leitura que aliás se impõe neste domínio, pode dizer-se, utilizando agora a gramática do RRCEC, que os danos sofridos pela Empresa na sequência do *Regulamento* ultrapassam os custos próprios da vida em sociedade, pelo que, pela gravidade de que se revestem, merecem a tutela do direito.

Contra a conclusão anterior, e no sentido de esbater ou erradicar a gravidade dos danos, não procede, com certeza, o argumento estribado no facto de o *Regulamento* não ter imposto a “proibição absoluta” da circulação de veículos pesados nas vias que serviam o entreposto cimenteiro da Empresa.

É verdade, já o sabemos, que o *Regulamento* estabeleceu uma “proibição relativa” ou “parcial” de circulação, uma vez que, nos termos da prescrição regulamentar, a circulação de veículos pesados só era proibida entre as 8h00 e as 10h00 e entre as 17h00 e as 19h00. Sucede, todavia, como a seguir se explicará, que, no caso da Empresa, essa “proibição relativa” tem os efeitos práticos de uma “proibição absoluta”⁽⁵⁰⁾. Ora, a anormalidade e a gravidade dos danos não podem deixar de se aferir em função dos *resultados efectivamente produzidos*; e, deste ponto de vista, os danos provocados na sequência do *Regulamento* são inquestionavelmente anormais.

Por fim, contra a mesma conclusão – no sentido da anormalidade do dano – não procede o eventual argumento da “duração limitada da proibição” (atestada pela remoção das placas de sinalização). Estamos aqui diante de um dano de produção

⁴⁹ Sobre estes conceitos, cf. OSSENBUHL, *ob. cit.*, p. 277.

⁵⁰ Essa “equivalência” entre proibição relativa e proibição absoluta prende-se já com a caracterização da especialidade dos danos – matéria que se vai abordar na alínea seguinte do texto.

instantânea, que não varia em função do tempo de duração ou da eventual revogação ou cancelamento da proibição⁽⁵¹⁾.

b) Especialidade dos danos

Para justificar a determinação de uma indemnização pelo sacrifício, não basta, contudo, a conclusão de que a Empresa sofreu danos anormais.

Há prejuízos, que sendo graves e anormais, não são todavia especiais, quer dizer, não se pode concluir que incidam de forma desigual sobre um cidadão ou um conjunto determinado de cidadãos. Numa fórmula que encontramos em Pierre Delvolvé, pode dizer-se que “não basta que exista um encargo para fundar um direito de indemnização; é preciso que o encargo seja repartido de forma desigual”⁽⁵²⁾.

Pois bem, antecipando a conclusão quanto a este ponto, diremos que se nos afigura indiscutível que os “danos anormais” que a Empresa teve de suportar como consequência do *Regulamento* se qualificam também como “danos especiais”.

Na verdade, o *Regulamento* representa para a Empresa um *sacrifício especial*, que não atinge, com a mesma intensidade, a generalidade dos cidadãos ou entidades abrangidas pela respectiva incidência.

Vejamos.

Como já aludido acima, o carácter *geral* da prescrição de trânsito (qualifique-se ela como regulamento ou como acto administrativo geral) reclama um esforço “específico” para demonstrar que o *Regulamento* atinge de forma particular ou especial a Empresa.

⁵¹ Não se ignora, naturalmente, que o factor tempo pode ser relevante neste contexto: suponha-se que a proibição de circulação era determinada para vigorar pelo período de um trimestre; neste cenário, em função das circunstâncias concretas, poderia eventualmente aceitar-se que a indemnização não abrangesse o dano da desactivação do estabelecimento. Mas a situação já se apresenta de forma diferente quando a medida, além de legítima, não surge associada a um termo final: a Empresa atingida por uma medida como essa, irá razoavelmente promover a deslocalização do seu estabelecimento que fica impedido de laborar.

⁵² PIERRE DELVOLVÉ, *ob. cit.*, p. 259.

De facto, não pode certamente dizer-se que a prescrição não conheça uma eficácia geral: com ressalva das excepções que contempla, o seu enunciado proibitivo atinge todos os particulares e entidades moradores, sediados ou utilizadores das vias em que a circulação de veículos pesados passou a ser proibida. E neste universo podem naturalmente incluir-se, desde logo, outras Empresas que, como a Empresa, beneficiavam efectivamente do transporte de mercadorias em veículos pesados e, por causa do *Regulamento*, deixaram de poder beneficiar dessa facilidade.

Não estando naturalmente excluído que outras Empresas pudessem – e até ainda possam – invocar que sofreram danos especiais, importa observar que essa eventualidade não descaracterizaria, só por si, a especialidade do dano suportado pela Empresa⁽⁵³⁾. Mas, em termos de relevância jurídica, o que fundamentalmente interessa demonstrar é a existência de circunstâncias e factores que sublinhem o carácter especial dos efeitos ou consequências do *Regulamento* sobre a situação concreta e específica da Empresa. Embora não se dirigindo especialmente à Empresa⁽⁵⁴⁾, as prescrições proibitivas do *Regulamento* atingem, de uma forma particular ou especial, aquela Empresa.

Nas linhas que se seguem, procura-se demonstrar o preenchimento do requisito da especialidade dos danos; antes disso, cumpre afastar qualquer pretensão de desconsiderar a existência de danos especiais pelo facto de o *Regulamento* não estipular a proibição absoluta de circulação de veículos pesados.

i) Equivalência entre proibição relativa e proibição absoluta de circulação de veículos pesados

Recorde-se que o *Regulamento* “apenas” proibia a circulação, o estacionamento e operações de carga e descarga a veículos pesados em determinados períodos do dia: nas chamadas “horas de ponta” da manhã e da tarde.

⁵³ Dano especial não tem de ser apenas o que recai sobre uma pessoa; pode atingir um grupo de pessoas. Essencial é que se trate de um dano que não afecte, *igualmente*, a generalidade dos cidadãos.

⁵⁴ Não vamos discutir aqui a questão de saber se o *Regulamento* – seja como regulamento ou acto administrativo geral – não é, no fim de contas, apenas “aparentemente geral”. Na verdade, o histórico do processo, designadamente no que se refere às várias cartas dirigidas pelo Município à Empresa, deixa perceber que a intenção fundamental do Município era mesmo a de impedir a circulação de veículos pesados de e para o estabelecimento da Empresa.

Ora, enfatizando esse carácter parcial ou relativo da proibição, poderá pretender-se induzir a ideia de que, não prescrevendo uma proibição absoluta, o *Regulamento* não provoca um “dano anormalmente especial” – utiliza-se intencionalmente esta fórmula, porque, como se advertiu já, a questão em análise suscita, em simultâneo, os itens da gravidade e da anormalidade do dano. Ocupamo-nos agora do assunto por nos parecer que só a situação especial da Empresa permite perceber que a proibição regulamentar relativa equivale, para essa Empresa, a uma proibição absoluta.

Sucedem, todavia, que os contornos específicos da situação da Empresa – a sua “circunstância situacional” – impõem o reconhecimento de uma equivalência entre a proibição relativa e uma proibição absoluta.

Deverá ter-se presente, para esse efeito, o facto de o entreposto cimenteiro ser um local de expedição ou de escoamento de mercadorias por grosso e não um local de recepção de mercadorias para venda a retalho. *Hoc sensu*, o entreposto funciona como um *estabelecimento industrial* – de produção e de saída de mercadorias – e não como um *estabelecimento comercial* – que adquire para vender a clientes finais. Ainda no mesmo sentido, o estabelecimento industrial não prescinde da possibilidade de contínua saída ou expedição de produtos; o estabelecimento comercial, mesmo que tenha de ser abastecido diariamente, não tem de ser continuamente abastecido. Nestes termos, é o tipo de laboração ou de actividade do entreposto cimenteiro, enquanto estabelecimento industrial, que exige a possibilidade de contínua expedição de mercadorias.

As considerações anteriores vêm-se, além disso, reforçadas quando se considera o tipo de produto escoado ou expedido do entreposto: trata-se, como se sabe, de cimento para utilização na construção civil. Pois bem, uma grande parte do cimento expedido destina-se a uma utilização imediata no próprio local em que vai ser aplicado: sai “fresco” do entreposto, para, nesse estado, poder ser aplicado em obra. Percebe-se que, sobretudo, o período do início da manhã – a partir das 07h00 e até às 10h00 – se revele decisivo para uma expedição em tempo útil de um produto que tem de ser aplicado em obra durante esse mesmo dia de trabalho. A verificação deste resultado fica comprometida se os camiões podem dar entrada no entreposto apenas a partir das 10h00. Contabilizando o abastecimento e a deslocação do camião até à obra, facilmente se chega à conclusão de que, na prática, a mera proibição durante o período da manhã

(entre as 8h00 e as 10h00) assume o significado objectivo de uma *proibição absoluta* de escoar o produto do entreposto.

E tem – teve – esse significado prático, não porque o entreposto fosse utilizado apenas nos períodos horários da proibição; na realidade, o entreposto era utilizado durante todo o dia de trabalho, mas, como já se demonstrou, a proibição parcial não poderia ser contornada pela expedição em outras horas⁽⁵⁵⁾. Mas, além disso, a proibição nos períodos indicados, além de inviabilizar o abastecimento em horas críticas e fundamentais, envolveu ainda a impossibilidade de uma laboração contínua e de abastecimento e expedição, sem soluções de continuidade, ao longo de um dia de trabalho. A situação da Empresa, diante da proibição relativa, mas de efeitos absolutos, pode equiparar-se à da Empresa que edita jornais ou de uma outra que embala leite para consumo no dia, quando confrontadas com uma medida que proíbe a saída de veículos entre as 5h00 e as 7h00 (v.g., para permitir o repouso dos moradores). Uma proibição nestes termos, simplesmente relativa, tem um efeito absoluto e devastador sobre a actividade daquelas hipotéticas Empresas.

ii) Demonstração da especialidade dos danos

Expostos o sentido e o alcance da ideia de equivalência entre proibição relativa e proibição absoluta, é altura de demonstrar que, independentemente disso, a proibição de circulação de veículos pesados provocou danos especiais à Empresa. Do que agora se trata é pois de demonstrar que a medida proibitiva (relativa ou absoluta, é indiferente, como sabemos) atingiu especialmente a Empresa; atingiu-o de uma forma desigual quando comparada a sua situação com a da generalidade das pessoas e Empresas abrangidas pela mesma proibição.

Para esclarecer esse ponto, basta pensar no carácter original e atípico – íamos até a dizer, patológico ou anómalo em termos de ordenamento territorial – que decorre da existência de um entreposto cimenteiro no centro histórico de uma grande cidade. De

⁵⁵ Nesta impossibilidade se revela toda a diferença entre um estabelecimento industrial, que expede produtos, e um estabelecimento comercial, que recebe produtos para revenda. A actividade deste presta-se em regra a acomodar a recepção de produtos apenas em certas horas do dia, com exclusão de determinados períodos. O estabelecimento industrial, que precisa de escoar os seus produtos de uma

algum modo ironicamente, a especialidade da “circunstância situacional” do entreposto permite compreender a especialidade do dano criado.

Na verdade, compreende-se que o Município tenha tido a pretensão de proibir a circulação de veículos pesados no centro histórico e, claro, o acesso aos silos que constituíam o entreposto da Empresa. O objectivo municipal compreende-se e faz todo o sentido. Mais: facilmente se concordará com a orientação municipal, quer quanto à regulação do trânsito, quer quanto à (consequente e inevitável) desactivação do entreposto.

Como houve já oportunidade de observar, não está aqui em discussão a clara legitimidade do poder municipal expresso no *Regulamento* e a partilha da ideia de que o Município se moveu por razões ponderosas e atendíveis de interesse público. Qualquer Executivo municipal de um qualquer município português ou estrangeiro teria a pretensão de desactivar um entreposto cimenteiro localizado no centro histórico. Trata-se de uma pretensão atendível e desejável.

Sucedem, todavia, que, se o mesmo entreposto situado no centro histórico estiver legalizado e a laborar de acordo com a lei e o direito, a pretensão continua a corresponder ao lícito desejo de alcançar um benefício de interesse público; mas de um benefício que a *entidade beneficiada* terá de suportar⁽⁵⁶⁾.

forma contínua, terá dificuldade em fazer aquela acomodação. No caso de um entreposto cimenteiro, como o da Empresa, essa dificuldade transforma-se em impossibilidade.

⁵⁶ Fruto da consciencialização da inevitável socialização dos sacrifícios especiais, vem-se notando, por um lado, um aumento progressivo da reacção dos lesados e a sensibilidade judicial para o problema. Neste plano, além da jurisprudência já citada sobre a responsabilidade por acto regulamentar lícito, vem a propósito recordar o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 25 de Maio de 2000, Proc. n.º 41420, que atribuiu ao Município de Barcelos a responsabilidade decorrente da realização (lícita) de obras de beneficiação de uma rua que provocou o encrave parcial de um prédio destinado à actividade industrial, que assim ficou privado do acesso directo para cargas e descargas de que antes desfrutava. Mais recentemente, na mesma linha, cf. o já citado Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Norte, de 18 de Outubro de 2007, Proc. n.º 00532/04.IBEVIS, que atribuíram ao Município de Oliveira de Azeméis e à Freguesia de César a responsabilidade decorrente de obras (lícitas) de alargamento de um caminho municipal e da colocação de piso em betuminoso, confrontante com prédio particular, que determinaram o corte duma rampa ali existente, de acesso ao interior do prédio. Entendeu o Tribunal que os danos causados por estas obras se configuram como especiais, uma vez que afectam apenas o proprietário do prédio confrontante com a via pública intervencionada, dada a repercussão que neste tiveram, em termos de acessibilidade, tendo afectado de modo especial a esfera jurídica do proprietário, em questão, acarretando-lhe um sacrifício inequitativo com relação aos demais utentes da via pública, em causa. Além disso, provocando aquelas obras o encrave do prédio confinante com a via pública, tal constrangimento configura-se como impeditivo do uso e fruição do imóvel, de acordo com a sua finalidade, sem que a realização de obras a efectuar pelo Autor possam repor na sua plenitude o gozo e fruição do seu imóvel, nas condições e com as utilidades associadas à sua função. Neste quadro, acrescenta o Tribunal, o dano sofrido, para além de especial deve qualificar-se também

O que acaba de se dizer pode ser facilmente intuído pelo “homem da rua”, através da fórmula popular de que “quem quer luxos tem de os comprar”⁵⁷. É de facto este o eixo decisivo para a compreensão do nosso problema: o Município quis, legitimamente, alcançar um “benefício especial” para a sua população; resulta da lógica da vida que dificilmente se alcançam “benefícios especiais” sem os correspondentes “sacrifícios especiais”. É exactamente assim no nosso caso: o benefício que, para o Município, resultou da eliminação da circulação de veículos pesados (e, por consequência directa da desactivação do entreposto cimenteiro) encontra o seu exacto correspondente lógico no sacrifício suportado pela Empresa.

Retomando o tema da especialidade do dano, importa então recordar que se impõe a demonstração de que o *Regulamento* atinge especialmente a Empresa. Como já ficou afirmado, a situação geográfica do entreposto (centro histórico), conjugada com o facto de este ser uma instalação industrial (de “produção” e expedição de mercadorias), permitem imediatamente perceber que, por causa da sua situação particular e especial, a Empresa é atingida especialmente. Quer dizer, o encargo que para ela resulta do Regulamento coloca-a numa situação desigual em relação à generalidade dos cidadãos e Empresas abrangidos pela incidência do *Regulamento*. Insistimos no argumento: a situação especial (e atípica), decorrente da localização do entreposto cimenteiro, permite concluir que a proibição de circulação de veículos pesados não atinge nos mesmos termos a Empresa e as outras Empresas ou instituições sediadas no mesmo núcleo urbano.

c) Danos numa situação subjectiva juridicamente protegida

Embora pudéssemos ter iniciado por aqui o percurso sobre os danos, não deixa de ser agora oportuno esclarecer que, *in casu*, estão presentes danos numa situação jurídica subjectiva protegida da Empresa. Com efeito, o *Regulamento* impede a Empresa de exercer o seu direito de iniciativa económica num estabelecimento que funcionava legitimamente.

como anormal, sendo, nessa medida, e perante a existência de um nexo de causalidade adequada entre as obras e o dano, indemnizável nos termos previstos no artigo 9º do Decreto-Lei n.º 48 051.

⁵⁷ Não se trata, note-se bem, de pagar para regular (*to pay to regulate*), mas de pagar para beneficiar dos resultados da imposição de sacrifícios impostos a determinadas pessoas ou categorias de pessoas; para uma crítica, a que nos associamos, da generalização ou expansão desregulada da ideia de “legislação expropriativa”, cf. JOHN D. ECHEVERRIA, THEKLA HANSEN-YOUNG, *ob. cit.*.

O facto de as instalações em que o estabelecimento funcionava não pertencerem à Empresa apresenta-se, naturalmente, irrelevante: no cenário em que nos movemos, violado não é o direito de propriedade, mas o direito ao exercício da actividade económica, concretamente o exercício dessa actividade na unidade industrial em que vinha sendo desenvolvida. O *Regulamento* determina o esvaziamento desta dimensão do direito de iniciativa económica, obrigando a Empresa, no melhor cenário, a deslocalizar a sua unidade industrial.

Concluindo, quanto a este ponto, a Empresa suportou danos *anormais* e *especiais* na sequência da aprovação e publicação do *Regulamento*.

4 – Nexo de causalidade entre o *Regulamento* e os prejuízos suportados pela Empresa

A conclusão anterior está intencionalmente formulada, de modo a afirmar uma relação sequencial entre o *Regulamento* e os danos suportados pela Empresa. Impõe-se agora a demonstração de que essa relação não é apenas temporalmente sequencial, mas logicamente *consequencial*, no sentido de que o *Regulamento* é a *causa* adequada dos danos e que, portanto, estes são a *consequência* daquele.

Na situação concreta, o *Regulamento* foi seguido de um resultado que envolveu custos para a Empresa, mas daí não decorre, sem mais, que o *Regulamento* e o resultado produzido se articulem em termos de uma relação de causa-efeito.

Aliás, pelo menos na aparência, a doutrina que afirme a inexistência de uma tal relação conta a seu favor com o facto de, entre o *Regulamento* e a incrustação do dano se ter interposto uma outra medida: a colocação das placas de sinalização. Mais: como notámos logo no início do presente texto, as placas de sinalização colocadas não se conformavam com o modelo de placas desenhado no *Regulamento*.

Em face das considerações anteriores, é legítimo que se questione ou que tenha de se indagar a relação de causalidade entre o *Regulamento* e os danos suportados pela Empresa.

O primeiro factor a ter em consideração nesta matéria prende-se com a relação entre o *Regulamento* e as prescrições nele contidas, por um lado, e a colocação das placas de sinalização, por outro.

Ora, sobre isso, importa, antes do mais, evidenciar que, *no caso*, a colocação de placas não resulta de uma *decisão administrativa*. Quer dizer, o acto material de colocação das placas de sinalização é um *mero acto de execução*. Recordamos, de novo, as palavras do Prof. Rogério Soares sobre o assunto: “claro que onde surja um regulamento a decidir sobre a colocação concreta dos sinais de trânsito, a inserção na via pública assume o sentido de mero acto de execução e o acto administrativo será constituído pela regulamentação”. Independentemente da opinião que se sustente sobre a qualificação das prescrições do *Regulamento* – como regulamento (em sentido material) ou como acto administrativo geral –, é indiscutível que essas prescrições acolhem, *em termos definitivos*, a decisão pública sobre a colocação concreta de sinais de trânsito, o que determina a conclusão necessária de que a colocação das placas não comporta nem resulta de um processo decisório autónomo daquele; trata-se de um *mero acto de execução*.

Trata-se de um mero acto de execução que, no entanto, como tantos outros, se ordena também como *acto integrativo de eficácia*. Com efeito, sem esse acto (de execução), a prescrição exequenda não produz qualquer eficácia jurídica, e, por conseguinte, não obriga, nem proíbe.

Tem, nesse ponto, inteira razão a doutrina germânica, que atribui ao acto de colocação de sinais a função de uma “notificação pública” da prescrição de trânsito. É de facto assim em muitos casos e seguramente no caso *sub iudice*: os sinais colocados nas vias públicas *dão a conhecer* aos utilizadores o sentido e o teor de uma regulamentação fixada previamente, pelos órgãos competentes para o efeito, sobre os termos de circulação do trânsito num determinado local. Nesse *dar a conhecer* está envolvida, claro, a atribuição da eficácia jurídica à regulamentação prévia⁽⁵⁸⁾.

⁵⁸ Na hipótese de qualificação do *Regulamento* como acolhendo normas regulamentares, diremos que se trata de um *regulamento imediatamente operativo*, pois, para produzir os seus efeitos, dispensa actos administrativos ou judiciais de *aplicação*. O facto de ser dependente de um acto de integração de eficácia – colocação das placas de trânsito – não o desclassifica daquela categoria, pois, como se sabe, todos os regulamentos carecem, pelo menos, da publicação, justamente para lhes conferir eficácia (sendo certo que isso não interfere com a respectiva ordenação como mediata ou imediatamente operativos).

Estamos assim em condições de afirmar que a colocação de placas nas ruas se deve considerar uma *operação material*, um *mero acto de execução*, que dá a conhecer e que confere eficácia jurídica à prescrição regulamentar que executa. Não se trata, por conseguinte, de um acto decisório autónomo, dotado de um potencial lesivo próprio. Numa palavra, entre o *Regulamento* e a produção de danos não se interpõe um elemento estranho que estabeleça uma ruptura na relação de causa-efeito entre aquele e os danos. De certo modo, sucede até o contrário: a colocação de placas torna efectiva aquela relação consequencial, posto que, sem esse acto material, o *Regulamento* revelava-se impotente – porque juridicamente ineficaz – para provocar danos. Mas, note-se, o acto causador dos danos é o *Regulamento*, do mesmo modo que, em geral, os danos decorrentes de um acto administrativo são imputados a este e não à respectiva notificação ao destinatário.

Assim, o *Regulamento*, ao proibir a circulação de veículos pesados (em determinados horários) foi a “causa imediata e directa” dos prejuízos que a Empresa teve de suportar como consequência da proibição e da necessária deslocalização do entreposto cimenteiro da Empresa.

Em conclusão, quanto a esta parte, podemos afirmar que se encontram reunidos os pressupostos legais da efectivação da responsabilidade civil por acto lícito do Município, no âmbito da indemnização pelo sacrifício.

III – A presença na hipótese dos pressupostos do dever de indemnização nos termos do artigo 62.º, n.º 2, 83.º e 165.º, n.º 1, al. l), da Constituição

Como explicámos, em termos dogmáticos, a pretensão indemnizatória da Empresa pode enquadrar-se no instituto da expropriação, se esta surgir configurada em termos expansivos como imposição de *sacrifícios especiais no direito de propriedade ou em direitos patrimoniais*.

Neste sentido, interessa saber se, em aplicação dessa doutrina, estariam igualmente reunidos os pressupostos do dever de indemnização do Município; o que exigiria a configuração do *Regulamento* enquanto medida de carácter expropriativo ou

“agressão expropriativa”, que deva dar lugar ao pagamento de uma justa indemnização, nos termos do artigo 62.º, n.º 2, da *Constituição*.

Com a doutrina que preconizaria a aplicação, no caso *sub iudice*, da consideração de um caso de expropriação ou de medida expropriativa, podemos afirmar que, em virtude das semelhanças funcionais e estruturais com a *indemnização pelo sacrifício*, os pressupostos das pretensões indemnizatórias pela agressão a direito patrimoniais são fundamentalmente coincidentes com os daquele instituto⁽⁵⁹⁾.

Pois bem, de acordo com esta orientação, conclui-se que o *Regulamento* preenche todas as condições para se poder, e dever, considerar uma agressão expropriativa (uma *enteignende Eingriff*), uma *expropriação de sacrifício*.

Assim, em primeiro lugar, estão neste caso resolvidos, *a priori*, os “obstáculos” (aparentes) ligados ao facto de se tratar (se assim se entender) de um regulamento. Basta pensar na figura das “expropriações do plano” (Fernando Alves Correia), para imediatamente se concluir pela irrelevância da natureza formalmente regulamentar da medida agressiva.

Trata-se, por outro lado, de uma medida agressiva de um *direito patrimonial privado*, que se deve equiparar, pela intensidade da agressão, a uma apropriação pública de meios de produção (artigo 83.º da *Constituição*).

Trata-se de uma “equiparação”, que deve ser entendida em termos hábeis. Do mesmo modo que, de acordo com esta orientação, o conceito constitucional de expropriação não se resolve necessariamente num momento privativo, terá também de se concluir, por identidade de razão, que a medida agressiva equiparada a uma apropriação pública de meios de produção não envolve uma apropriação, mas apenas um efeito agressivo que, na prática, equivale a uma apropriação. Assim sucede no caso *sub iudice*, em que, do ponto de vista da Empresa, o *Regulamento* teve, quanto ao seu direito de exercer uma actividade económica no entreposto cimenteiro, o *efeito análogo ao de uma apropriação pública do próprio entreposto cimenteiro*, enquanto estabelecimento instalado num certo local. Veja-se, em termos próximos, a indemnização prevista no Código das Expropriações (artigo 30.º, n.º 4) para a

⁵⁹ Cf. MARCELO REBELO DE SOUSA, ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *ob. cit.*, p. 60.

indenização respeitante ao direito de arrendamento para comércio, indústria ou exercício de profissão liberal.

Como já explicámos, e ao contrário do que defende a doutrina, é insustentável dispensar o pressuposto de que a medida agressiva de carácter expropriativo imponha um sacrifício especial⁽⁶⁰⁾. Sucede, como vimos, que, no caso *sub iudice*, se encontram verificados os pressupostos da especialidade e da anormalidade do dano.

Por fim, nos termos que acima analisámos, verifica-se a relação consequencial entre o *Regulamento* e os danos sofridos pela Empresa.

Estão assim, também por esta via alternativa, preenchidos os requisitos de subsistência de um direito a obter uma justa indenização (artigo 62.º, n.º 2, da *Constituição*).

⁶⁰ Em sentido contrário, afirmam MARCELO REBELO DE SOUSA, ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *ob. cit.*, p. 61, que, nestes casos, “não se exige o carácter especial e anormal do dano”.