

Parecer N.º	DSAJAL 115/19
Data	18 de junho de 2019
Autor	Ricardo da Veiga Ferrão

Temáticas abordadas	Via urbana Obras públicas Responsabilidade civil extracontratual
----------------------------	--

Notas

Solicita o Presidente da Câmara Municipal de ...[A], por seu ofício n.º ..., de ... de ... transacto, a emissão de parecer sobre:

(...) o pedido de pagamento de indemnização por alegados danos patrimoniais decorrentes da execução de uma obra pública - "Obra de infraestruturas da Vila 2º Fase - ...", juntando para o efeito o pedido formulado pela munícipe, o parecer jurídico do técnico superior jurista do Município, Dr. ..., a ata da reunião de Câmara e a resposta da Munícipe ao deliberado na referida reunião.

Sumariamente, os factos são os seguintes:

1} A reclamante ...[B], é proprietária de um estabelecimento comercial de Padaria e Pastelaria, sito na Estrada da ..., via que entre 2016 e 2017, foi alvo de intervenção no decurso da empreitada "Obra de infraestruturas da Vila 2º Fase- ...".

2) Em 2017, a munícipe veio reclamar sobre a execução da empreitada pela adjudicatária, sendo que posteriormente veio reclamar o pagamento de prejuízos patrimoniais decorrentes da execução propriamente dita e do alegado atraso na conclusão dos trabalhos.

3} Foi pedido parecer jurídico aos Serviços de Apoio Jurídico do Município, pronunciando-se o jurista Dr. ..., nos termos constantes da Informação que se junta.

4} O assunto foi submetido a votação do executivo municipal, em Reunião do dia ... de ... de 2019, sendo que o Presidente da Câmara com base no referido parecer jurídico, propôs o indeferimento.

Com efeito,

5) Os vereadores da oposição abstiveram-se, mas a senhora vice-presidente da Câmara votou contra a proposta do Presidente, defendendo a indemnização liminar a qualquer diligência ou prova, conforme declaração transcrita na Ata

6) A deliberação que indeferiu a reclamação/requerimento foi notificada á interessada, que se pronunciou no sentido de revogação da deliberação.

7) Considerando o exposto urge esclarecer convenientemente o assunto,

razão pela qual, será pertinente obter um parecer jurídico externo ao Município e que, pela sua autoria, possa esclarecer todas as dúvidas e divergências de opiniões.

Conforme referido no pedido, acompanhavam-no diversos documentos, de entre os quais um primeiro requerimento, datado de 13 de Setembro de 2017, subscrito por ...[C], onde este, dizendo-se *residente sito Estrada da ..., ..., na qualidade de habitante da morada indicada*, vem alegar que

(...) Nos meses decorrentes da obra até á presente data já foi danificado vários património á minha pessoa, atendendo á obra não terminar faço apresentação dos danos até esta data considerando que poderão aumentar;

1. Pela envolvimento da obra, proximidade da obra aa meu património, pelos trabalhos de maquinaria pesada, solicitei a presença do encarregado do empreiteiro, assim como o técnico especializado do empreiteiro responsável para verificarem e conferirem os danos ocorridos no interior e exterior da minha habitação e comércio, e as consequências dos mesmos.

Situação pela qual apresento em anexo orçamento de um técnico de construção onde regista as obras necessárias a fazer bem como a estimativa aos trabalhos na sua reabilitação, querendo que assim o Município interaja com o empreiteiro e intervencione forma de ver ressarcido dos danos patrimoniais causados no valor de 3.776,10€ (três mil setecentos e setenta e seis euros e dez cêntimos), utilizando seus meios e ou garantias que possa executar com quem de direito;(...

ao qual faz juntar um orçamento de uma empresa de construção cível elencando as obras que entende necessárias para reparação dos danos que diz ter sofrido em consequência das obras, orçamentadas em 3.070,00€, a que haverá de acrescer IVA, assim perfazendo o reclamado valor de 3.776,10€.

Na mesmo requerimento é ainda referido pelo exponente que

(...) Ao anterior mencionado e com agravante de minha cónjuge deter um negócio empresarial os danos imateriais são enormes, atendendo á estrutura do negócio, aos sectores de negócio que prestamos são: serviço de cabeleireira, serviço de pastelaria e café; comercialização e confeção de panificação, pese embora a obra seja em prol

de um bem comum, um bem público vimo-nos privados de muito, fomos prejudicados em muito, fomos afetados de forma sistemática na vertente empresarial, muito pelo desleixo e mora da execução da obra, pela inoperância do empreiteiro, pelo desrespeito do Município e muitas das situações já citadas, como, não comparecer, não supervisionar, não exigir celeridade, rigor, higiene e segurança, sensibilidade aquando dos períodos propícios a poder os negócios ter um rendimento melhor num enquadramento e numa realidade vivida, aquando dos fins de semana, das festividades como Páscoa, eventos desportivos como Prova de Orientação, entre outros, em condições e ofertas àquelas que foram prestadas.

Por este pressuposto solicito indemnização pelo prejuízo inatingível empresarial vinculativo às falhas da obra, as falhas de consideração e prestações mínimas, a perda de clientela, e redução de vendas, considerando-se uma perda diária em média de 30€ face às datas de 02-01-2017 até à presente data.

Acompanhava igualmente o pedido de parecer um segundo requerimento, este subscrito por ...[B], que se diz *comerciante, com estabelecimento comercial na Rua da ... n.º ..., 0000-000 ..., no qual é pedido ao presidente da edilidade que ordene a reapreciação do requerimento então apresentado, no qual se solicitavam o pagamento de danos causados pelas obras, - € 3,07 0,00 acrescido de IVA - pagando essa autarquia o que ali é reclamado, acrescido da diferença entre o ano das obras (2017) e o lucro gerado no período homólogo do ano de 2018, de Janeiro a Junho, - €2,483,00 - somando um total de € 6.259,10 (seis mil duzentos e cinquenta e nove euros e dez cêntimos).*

Por fim, o pedido de parecer era ainda acompanhado de uma “resposta à audiência prévia” desencadeada na sequência da deliberação do executivo camarário de indeferimento da pretensão em análise, na qual, a ante referida requerente ...[B] reconhecia agora que

(...) quanto ao valor reclamado de € 3.070,00 acrescido de IVA, porque é consabido que os atrasos não resultaram de erros nos projectos ou de nova calendarização imposta pelo município, aceita-se que o mesmo NÃO deva ser imputado ao Município de Aguiar da Beira, mas sim à empresa ...[D],S.A. (empreiteiro); contudo mantém a requerente que em consequência do longo período de tempo em que decorreram as

obras na Rua da ... teve acentuada redução de clientela – facto que é do conhecimento público -, daí resultando uma comprovada redução dos seus proveitos - que, ainda que, de baixo valor, causam necessariamente, desequilíbrios numa microempresa.

E porque os órgãos de fiscalização do Município de ...[A] não impediram que aquela obra decorresse em condições de provocar o impedimento constante ao acesso do estabelecimento visado e, ainda, que se prolongasse num período de tempo para além do razoável e do contratualizado, não podendo, por isso, ignorar que os estabelecimentos comerciais instaladas na Rua da ... sofreriam e sofreram graves prejuízos e danos, vendo reduzida a sua clientela e a sua facturação - requer-se a Vª Exª que, nos termos e ao abrigo do disposto no artigo 2º da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, se deverão considerar e indemnizar os danos reclamados, no valor de € 2.483,00 (DOIS MIL, QUATROCENTOS E OITENTA E TRÊS EUROS) tidos como anormais, atendendo a que objectiva e comprovadamente ultrapassam os custos próprios da vida em sociedade, e que, pela sua gravidade, merecem a tutela da direito e ressarcimento pelo Município de ...[A].

APRECIANDO

1. DO PEDIDO

Ao presente pedido de parecer não subjaz qualquer dúvida ou conflito na interpretação jurídica de normas legais ou regulamentares, mas antes e apenas o saber como proceder numa situação em que um munícipe pretende ver-se indemnizado pelo município, com base em responsabilidade civil extracontratual, por “*perdas e danos*” (danos emergentes e lucros cessantes) resultantes da execução das obras referentes a uma empreitada designada “Obra de infraestruturas da Vila – 2.ª fase – ...”, as quais tido lugar, se não noutras, pelo menos numa designada Rua da ... ou Estada da ..., rua essa na qual a requerente terá um estabelecimento de padaria/pastelaria/cabeleireiro, num prédio aí sito, com o n.º ...[x] ou n.º ...[y] ou em ambos, de acordo com o que resulta dos elementos que nos foram enviados.

2. APRECIANDO

2.1. DA AUDIÊNCIA PRÉVIA APÓS DELIBERAÇÃO CAMARÁRIA

2.1.1. Antes de se passar à análise da materialidade subjacente ao pedido de parecer, cabe fazer uma referência ao facto de ter sido realizada a audiência *prévia após* deliberação sobre o assunto, tomada em reunião camarária.

Na verdade, a audiência prévia¹ ou audiência dos interessados², deve ter lugar após o *término* da instrução procedimental e antes da decisão final³, que, no caso, é a deliberação camarária. Não se alcança, assim, a razão pela qual a edilidade levou a cabo a audiência de interessados após ter tomado a decisão de indeferir os pedidos – pois que aqui *a ordem dos factores não é arbitrária*.

Uma alteração como esta dos momentos procedimentais terá como consequência que após a audiência haja que tomar nova decisão (deliberação) (mais que não seja, confirmatória ou ratificadora da anterior) ou, caso se verifique a necessidade de alteração do sentido da proposta submetida a deliberação camarária, o assunto deverá ser novamente reagendado para, a dois tempos, ser revogada, no primeiro deles, a deliberação camarária que indeferiu o pedido apresentado e, no segundo, para ser então apreciada a nova proposta de deliberação onde seja tido em conta a posição expressa na audiência de interessados, e deliberado em conformidade.

2.2. DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL NA SITUAÇÃO EXPOSTA

2.2.1. Como antes se refere, o(s) requerente(s) munícipe(s), ao logo do tempo, veio(vieram) solicitar à camara municipal ser(em) indemnizado(s), por um lado, por danos causados no seu imóvel – ainda que não seja referida nem se encontre na documentação enviada qualquer prova da propriedade do imóvel por parte do requerente ou de detenção de posição juridicamente tutelada que lhe confira

¹ Vd. artigo 121.º do CPA.

² Assim designada no artigo 124.º do CPA.

³ É o que nos diz o n.º 1 do artigo 121.º do CPA quando refere que *os interessados têm o direito de ser ouvidos no procedimento antes de ser tomada a decisão final (...)*.

legitimidade para peticionar indemnização, condição indispensável ao exercício deste direito – no contexto da realização da *obra de infraestruturas da vila de ...[A]* – obra esta realizada por um empreiteiro a quem a edilidade havia adjudicado a realização dessa empreitada – e, por outro, pelos prejuízos sofridos na sua actividade económica de venda de pão e de pastelaria e café e da prestação de serviços de cabeleireiro, consequenciais à menor transitabilidade dos arruamentos que serviam o local onde estes eram exercidos, durante um período que se alargou para além do período de execução inicialmente fixado e contratualizado, agravado pelos estacionamento de máquinas e deposição de materiais.

2.2.2. Temos assim que, no caso exposto, o primeiro requerente veio imputar (e por isso, exigir) à Câmara Municipal o valor dos danos que, alegava, resultarem da execução da empreitada referida, quer os directamente causados no imóvel onde diz habitar e ter um comércio⁴ com origem na actividade do empreiteiro – que, inicialmente imputados e exigidos à Câmara Municipal, foram, a final, considerados e aceites pelo(s) requerente(s) como constituindo responsabilidade do empreiteiro, nos termos do artigo 483.º, n.º 1, do Código Civil⁵ - quer aqueles que se quedam com os alegados prejuízos sofridos nas indicadas actividades económicas de *restaurante e pastelaria, com fabrico próprio, e um salão de cabeleireiro*, como posteriormente é alegado pela subscritora do segundo requerimento, o qual, aparentemente, se refere ao mesmo local e actividades referidas naquele primeiro.

2.2.3. Para além da manifesta confusão de requerentes, desconsiderada no tratamento conjunto dado aos pedidos apresentados por dois diferentes lesados relativamente aos mesmos danos – considerando, não obstante, que a Câmara Municipal deveria ter

⁴ Assim, no requerimento de 13 de Setembro de 2017, subscrito por ...[C], onde esta fala de “*danos ocorridos no interior e exterior da minha habitação e comércio*”, mas também de *ao anterior mencionado e com agravante de minha cônjuge deter um negócio empresarial os danos imateriais são enormes, atendendo á estrutura do negócio, aos sectores de negócio que prestamos são: serviço de cabeleireira, serviço de pastelaria e café; comercialização e confeção de panificação.*

⁵ Diz essa norma que *aquele que, com dolo ou mera culpa, violar ilicitamente o direito de outrem ou qualquer disposição legal destinada a proteger interesses alheios fica obrigado a indemnizar o lesado pelos danos resultantes da violação.*

levado em conta e tratado separadamente esses dois diferentes pedidos até que, oficialmente, fosse demonstrado e provado, de forma juridicamente válida⁶, que ambos os requerentes tinham legitimidade⁷ para o efeito – certo é que se assistiu ao decaimento, relativamente ao requerimento inicialmente dirigido à Câmara Municipal, no pedido de indemnização pelos danos alegadamente causados no imóvel⁸ pelo empreiteiro ao executar a empreitada, sem que tais danos houvessem sido causados por ordens ou instruções promanadas da edilidade, dona da obra.

Subsistiu, contudo, o pedido por danos não patrimoniais (*lucros cessantes*) alegadamente resultantes da má condição dos arruamentos e acessos aos locais comerciais do peticionante, durante o período em que se desenrolaram as obras, período esse que terá ido para além do inicialmente fixado, o que, impedindo o normal e fácil acesso ao local do negócio, era igualmente causa de desconforto e desagrado para os clientes – e cujo valor ora o(s) requerente(s) reivindica(m) à edilidade.

2.2.4. Em sede geral em matéria de responsabilidade civil extracontratual do Estado por facto lícito, diz-nos o actual *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado*⁹ – aliás no seguimento do que já ocorria à luz do anterior Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de Novembro de 1967, ainda que com diferente enquadramento - 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*, sendo que, para este efeito, o mesmo diploma considera como *especiais os danos ou encargos que incidam sobre uma pessoa ou um grupo, sem afectarem a*

⁶ E não com base no *conhecimento social local* que, aliás, nem sequer se afigura encontrar-se minimamente reflectido e formalizado no procedimento em causa.

⁷ Pois que a ausência de legitimidade (artigo 68.º, n.º 1, do CPA) impede o prosseguimento do procedimento, constituindo causa de indeferimento liminar (artigo 109.º, n.º 1, al. c), do CPA).

⁸ Imóvel este que, também ele, se não encontra identificado e individualizado de forma objectiva e indubitável.

⁹ O *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas* (RRCEE), foi aprovado, em anexo, pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, alterada pela Lei n.º 31/2008, de 17 de Julho.

*generalidade das pessoas, e anormais os que, ultrapassando os custos próprios da vida em sociedade, mereçam, pela sua gravidade, a tutela do direito*¹⁰.

2.2.5. Sobre esta matéria diz-nos a mais abalizada doutrina nacional¹¹:

(...) a *responsabilidade por acto lícito* resulta da adopção de uma medida administrativa lícita (acto ou norma imediatamente operativa), mas que acarreta, *directamente e intencionalmente* a lesão ou a ablação – “taking”, na terminologia anglo-saxónica –, de posições jurídicas subjectivas, lesão justificada, que tem de ser *reparada* pela comunidade através da indemnização dos danos patrimoniais ou pessoais provocados pela medida¹².

(...)

(...) a *responsabilidade por acto lícito* resulta da adopção de uma medida fundada no poder público, que é lícita ou justificada pelo princípio da proporcionalidade, mas que visa, ou da qual resulta, *directamente*, a lesão de posições jurídicas-substantivas - por exemplo, a eliminação de produtos alimentares ou abate de animais para proteger a saúde pública, a revogação de um acto administrativo válido constitutivo de direitos, quando admissível, ou as medidas adoptadas em estado de necessidade.

Nestes casos, existe uma posição jurídica subjectiva do particular que é lesada por *incidência directa* ao acto do poder público e que pode justificar a *reparação na medida da reconstituição dos danos*, incluindo o dano da confiança.

No entanto, o alcance do mecanismo ressarcitório é, em princípio, *limitado* – diferentemente do que acontece na responsabilidade civil (por facto ilícito ou pelo risco), porque aqui se trata de uma *actuação legítima no interesse geral* -, operando apenas quando a medida origine um *prejuízo especial e anormal*, em nome do princípio da igualdade perante os encargos públicos, que tem aqui uma outra função: opera como elemento travão da socialização dos prejuízos ocasionados pelas medidas, ou “duplo travão”, pois que, para além de evitar a sobrecarga do tesouro público (na

¹⁰ Artigo 2.º do RRCEE.

¹¹ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A responsabilidade indemnizatória dos poderes públicos em 3D: Estado de direito, Estado fiscal, Estado social*, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, n.º 3969, ano 140.º, Julho-Agosto de 2011, págs. 345-263.

¹² VIEIRA DE ANDRADE, *A responsabilidade indemnizatória...* cit., pág. 354.

linguagem actualizada, dos contribuintes), assegura que apenas são indemnizados os danos verdadeiramente graves que incidem desigualmente sobre os cidadãos.

A *responsabilidade por acto lícito* resulta da circunstância de a actividade administrativa poder ter de lesar direitos dos particulares para realização de interesses públicos superiores, e de nem todos os danos assim causados se reconduzirem ao risco próprio da vida em sociedade que todos e cada um tem de assumir. Deste modo, embora a actividade desenvolvida pela entidade pública seja lícita, e as medidas lesivas se encontrem fundamentadas no direito, pode existir um direito à reparação dos danos como consequência natural da necessidade de socializar os encargos resultantes dessa actividade, mas só daqueles danos que redundem numa violação especial e anormal de direitos subjectivos¹³.

2.2.6. Sobre situação fáctica muito semelhante à ora aqui em causa, considerou o Supremo Tribunal Administrativo¹⁴ (ainda que à luz do anterior regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado) que

(...) não constitui prejuízo dessa natureza [anormal e especial] a perda de clientela e de receitas dum 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, pois que efectivamente, não foi somente o Autor, ou um grupo restrito de pessoas, a sofrer o sacrifício e o prejuízo, mas a maior parte dos moradores e comerciantes da zona, conquanto possa ser diferente a medida que isso comportou para cada um, e que é reflexo da sua maior ou menor exposição à situação criada; por outro lado, o universo das pessoas que, como ele, tiveram de suportar os efeitos nocivos dos trabalhos não é substancialmente diferente do que é composto por aqueles que mais directamente ficaram a beneficiar com os melhoramentos introduzidos, o que mostra não ter havido verdadeira ruptura com a igualdade na repartição dos encargos públicos, a justificar a intervenção restauradora da indemnização.

¹³ VIEIRA DE ANDRADE, *A responsabilidade indemnizatória...* cit., pág. 355-356.

¹⁴ Vd. sumário do Acórdão do STA de 5 de Novembro de 2003, Proc. 01100/02, acedível em <http://www.dgsi.pt/>.

2.2.7. Mais se diz no antecitado Acórdão:

2. Quando o Estado ou as demais pessoas colectivas públicas tenham, em caso de necessidade e por motivo de imperioso interesse público, de sacrificar especialmente, no todo ou em parte, coisa ou direito de terceiro, deverão indemnizá-lo.

É preciso notar que esta responsabilidade não existe sempre que a Administração, na legalidade, imponha sacrifícios ou prejuízos aos particulares. A actuação legítima dos órgãos administrativos, por via de regra, não pode, por natureza, abrir direito à reparação. Assim acontece com o loteamento ou o projecto de obras que não é aprovado por violar determinado plano ou parâmetro construtivo, o encerramento de um estabelecimento comercial a funcionar em desrespeito das prescrições legais, etc. Na generalidade destes casos, os particulares nenhuma indemnização podem reclamar.

Significa isto que a responsabilidade de que trata este artigo 8º tem carácter excepcional, só existindo em hipóteses de recorte muito preciso.

A maioria dos autores está de acordo em que o fundamento deste tipo de responsabilidade reside no chamado princípio da igualdade dos cidadãos na repartição dos encargos públicos - cf. LAUBADÈRE, *Traité de Droit Administratif*, tomo I, 12ª ed., p. 849/859, JEAN RIVERO, *Direito Administrativo*, p.p. 308 e 327, RENÉ CHAPUS, *Droit Administratif General*, tomo I, 7ª ed., p. 1060 3 segs., e GOMES CANOTILHO, *O Problema da Responsabilidade do Estado por Actos Lícitos*, p. 131 e segs.. V.t. os Acs. deste Supremo Tribunal de 27.9.00, proc.º nº 29.018 e 10.10.02, proc.º nº 48.404.

A actividade administrativa exerce-se no interesse de todos. Se essa actividade for causadora de danos apenas para alguns, está quebrado o equilíbrio e aberto o caminho à desigualdade e à discriminação. A reparação visa o restabelecimento desse equilíbrio.

O art. 9º exige, como se viu, que os prejuízos a indemnizar sejam especiais e anormais. Por prejuízo anormal deve entender-se 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.

Prejuízo especial é aquele que não é imposto à generalidade das pessoas, mas que incide desigualmente sobre um indivíduo ou grupo determinado – cf. além das fontes citadas, os seguintes Acs. deste S.T.A.: 12.7.94, 24.1.95, 14.6.95, 2.2.00, 8.3.00, 25.5.00, 27.6.00, 27.9.00, 16.5.02, 10.10.02, 21.1.03 e 29.5.03, resp. proc.ºs nºs 32.911, 32.873, 36.833, 44.443, 39.869, 41.420, 44.214, 509/02, 48.404, 990/02 e 688/03.

Vejamos agora como aplicar estas fórmulas à situação dos autos.

Vem provado que a Ré executou na Rua de ... obras de construção da rede de saneamento, incluindo a construção de passeios e de outras infra-estruturas, bem como os trabalhos de asfaltamento, situação que se prolongou por cerca de 9 meses e que tornou a rua praticamente intransitável. Nessa rua explorava o Autor um estabelecimento de café e bar, frequentado por inúmeras pessoas, que em consequência das obras sofreu uma perda de clientela, deixando de ter lucros (lucro de Esc. 611.750\$00 em 1996) para passar a ter prejuízos (Esc. 1.515.835\$00 em 1997 e Esc. 1.547.352\$00 em 1998).

Ora, estes prejuízos não se apresentam como especiais e anormais - contra o que é exigido pelo art. 9º do Dec-Lei nº 48.051 e os ensinamentos da doutrina.

É certo que, em sede da respectiva gravidade, não pode atender-se apenas à expressão quantitativa absoluta dos prejuízos, que é relativamente modesta (cerca de 3.000 contos), mas igualmente ao que isso representa na ingerência concreta com a esfera patrimonial do lesado, em função da relatividade das coisas. E neste aspecto haverá a considerar que para um pequeno comércio de café e bar que no ano anterior tinha tido de lucros Esc. 611.000\$00 e passou a ter um resultado negativo de Esc. 3.063.187\$00 em consequência da realização das obras isso implica apesar de tudo um sacrifício com algum peso. Não se pode também negar que o tempo de duração das mesmas foi, ainda assim, relativamente longo – 270 dias.

Certo, porém, é que tais obras, e as limitações delas decorrentes, não posicionaram o Autor numa situação de desigualdade – logo de verdadeira especialidade - relativamente aos demais munícipes, ou mesmo dos moradores da rua.

É manifesto que, tratando-se duma obra de construção duma rede de saneamentos, de passeios, de asfaltamento e de outras infra-estruturas, não foi só o Autor, nem um grupo restrito de pessoas, a ser afectado. Seguramente que a maior parte dos

moradores da rua e da zona, comerciantes ou não, bem como muitas pessoas e empresas que por motivos pessoais ou profissionais se relacionaram com ela durante o tempo em que os trabalhos decorreram tiveram incómodos e padecimentos de várias ordens, sendo facilmente prognosticável que alguns tenham sofrido perdas patrimoniais susceptíveis de avaliação pecuniária. Pense-se nos desvios de percurso a que foi obrigado o pessoal ao serviço das empresas, com sobrecarga de recursos humanos e desperdício de horas de trabalho, no desarranjo na vida pessoal e familiar que isso implicou, mormente para os mais dependentes, como crianças e idosos. O encargo infligido é, assim, relativamente generalizado (cf. GOMES CANOTILHO, O Problema..., p. 272).

O que pode ser diferente é a medida do sacrifício que daí resultou para cada um, mas isso é coisa que já depende de factores exógenos à actividade do ente público causadora do dano, tendo a ver apenas com a diferente medida em que cada qual se acha exposto à situação criada. E que muitas vezes é função de factores perfeitamente aleatórios, como o tipo de negócio explorado (com ou sem clientela visitante), a precisa localização na rua, a existência ou não nas imediações de empresas ou estabelecimentos alternativos que absorvam temporariamente a clientela que optou por se afastar, etc.

Sendo assim, dificilmente se pode afirmar que ao Autor foi imposto um sacrifício especial, obrigando-o a contribuir de modo desigual para os encargos públicos, a ponto de só uma indemnização em seu favor poder repor a equidade e a justiça das coisas.

Assinale-se que não seria o facto de o Autor ser o único dos atingidos a reclamar essa indemnização em juízo (coisa que, de resto, com os elementos dos autos, está longe de poder dar-se como adquirida) que podia “especializar” o seu sacrifício, pois a circunstância de certo administrado tomar essa iniciativa, e outros não, não é susceptível, por si só, de o arrancar ao universo dos que estão sujeitos, em medida igual, as intervenções ablatórias lícitas dos poderes públicos. O que há que ver é se essa intervenção o apartou a ele próprio desse universo, se o elegeu como a vítima que vai suportar, sozinha, o efeito nocivo do que é decidido em benefício de todos. E não foi isso que aconteceu.

Por outro lado, o universo das pessoas que, como o Autor, tiveram de suportar os

efeitos nocivos dos trabalhos no arruamento em causa não é substancialmente diferente do que é composto pelos que mais directamente ficaram a beneficiar com os melhoramentos públicos introduzidos. O que mostra que não houve verdadeira ruptura da igualdade na repartição dos encargos públicos que justifique a intervenção restauradora da indemnização.

Tratando-se, como se trata, de danos provocados por trabalhos de reparação de ruas e de construção e melhoramento de infra-estruturas de base, num país ainda tão carente de condições de bem-estar social, o tribunal deve rodear-se de particulares cautelas na avaliação dos requisitos da especialidade e gravidade do dano.

Doutro modo, uma excessiva generosidade no preenchimento desse requisito poderia ter o efeito indesejável de dissuadir ou constranger a Administração sempre que se revele necessário executar obras públicas deste género, no receio de os pedidos de indemnização se poderem multiplicar.

2.2.8. Temos assim que, como defende a doutrina e sustenta a jurisprudência nacionais, quando estejam em causa danos causados por actuações lícitas da administração, geradoras de responsabilidade civil extracontratual, essa responsabilidade apenas será efectivável se tais danos representarem *um prejuízo especial e anormal, em nome do princípio da igualdade perante os encargos públicos* ou seja *uma violação especial e anormal de direitos subjectivos*, traduzida em *danos verdadeiramente graves que incidem desigualmente sobre os cidadãos*.

Por outro lado, como se diz no transcrito Acórdão, *o universo das pessoas que, como o Autor, tiveram de suportar os efeitos nocivos dos trabalhos no arruamento em causa não é substancialmente diferente do que é composto pelos que mais directamente ficaram a beneficiar com os melhoramentos públicos introduzidos. O que mostra que não houve verdadeira ruptura da igualdade na repartição dos encargos públicos que justifique a intervenção restauradora da indemnização*.

Tratando-se, como se trata, de danos provocados por trabalhos de reparação de ruas e de construção e melhoramento de infra-estruturas de base, num país ainda tão carente de condições de bem-estar social, o tribunal deve rodear-se de particulares

cautelas na avaliação dos requisitos da especialidade e gravidade do dano.

Doutro modo, uma excessiva generosidade no preenchimento desse requisito poderia ter o efeito indesejável de dissuadir ou constranger a Administração sempre que se revele necessário executar obras públicas deste género, no receio de os pedidos de indemnização se poderem multiplicar.

Salvo semper meliori judicio