

ESTADO DE NECESSIDADE ADMINISTRATIVA E INDEMNIZAÇÃO PÚBLICA: A RESPONSABILIDADE POR ACTOS LÍCITOS E A INDEMNIZAÇÃO PELO SACRIFÍCIO EM ANGOLA

Pelo Doutor Ricardo Pedro

SUMÁRIO:

1. Introdução. 2. Estado de necessidade administrativa. 3. Indemnização civil pública, em particular a responsabilidade por atos lícitos e a indemnização pelo sacrifício. 3.1. Indemnização civil pública. 3.2. Responsabilidade por atos lícitos. 3.2.1. Introdução. 3.2.2. Pressupostos. 3.3. Indemnização pelo sacrifício. 3.3.1. Introdução. 3.3.2. Pressupostos. 4. Indemnização pelo sacrifício: estado de necessidade. 4.1. Introdução. 4.2. Estado de necessidade e indemnização. 5. Causas de exclusão da indemnização civil pública extracontratual, em particular em estado de necessidade administrativa. 6. Conclusões.

Resumo: O presente artigo analisa o novo quadro jurídico angolano referente ao estado de necessidade administrativa com destaque para o regime de indemnização pública que deve ser convocado nestas situações de excecionalidade jurídica. Este quadro inclui uma noção legal de estado de necessidade administrativa e um regime de indemnização pública pelos danos causados por atuações públicas em estado de necessidade. Explora-se o regime da responsabilidade civil por atos lícitos e da obrigação de indemnizar pelo sacrifício imposto aos particulares, assim como as causas de exclusão da indemnização civil pública extracontratual, em particular, em estado de necessidade administrativa, fazendo-se uma análise crítica das recentes soluções adotadas pelo legislador.

Palavras-chave: Estado de necessidade administrativa; Indemnização pública; Responsabilidade civil por atos lícitos; Indemnização pelo sacrifício; causas de exclusão da indemnização pública.

1. Introdução

O estado de necessidade administrativa ganhou grande notoriedade com a pandemia de provocada pelo Covid-19, desencadeando uma série de desafios para os Estados em todo o mundo e exigindo respostas rápidas e enérgicas para proteger a saúde e a vida da população. Destarte, o estado de necessidade administrativa tem sido invocado por diversas autoridades administrativas como justificação para a adoção de medidas restritivas, tais como o confinamento obrigatório, a proibição de aglomerações, o encerramento de estabelecimentos comerciais e o uso obrigatório de máscaras.

Neste contexto, assumem especial importância as questões relativas à eventual indemnização pelos danos causados neste cenário de estado de necessidade em particular tendo em conta que, em Angola, recentemente foi aprovada uma noção legal de estado de necessidade administrativa e um novo regime de indemnização pública com referências específicas à indemnização de danos causados por atuações públicas em estado de necessidade.

Assim, torna-se essencial analisar o referido novo quadro jurídico em particular no que tange à responsabilidade civil por atos lícitos e à eventual obrigação de indemnização pelo sacrifício imposto aos particulares. Para o efeito, enquadra-se o estado de necessidade administrativa no contexto mais amplo dos regimes jurídicos públicos de excecionalidade (2); analisam-se os regimes de indemnização civil pública extracontratual, em particular, responsabilidade por atos lícitos e indemnização pelo sacrifício previstos pelo legislador angolano (3); trata-se de forma crítica o regime de indemnização pelo sacrifício no contexto de estado de necessidade (4); abordam-se ainda as causas de exclusão da indemnização civil pública extracontratual com destaque no âmbito do estado de necessidade administrativa (5) e, por fim, apresentam-se umas breves conclusões (6).

2. Estado de necessidade administrativa

O estado de necessidade administrativa insere-se no contexto mais amplo dos regimes jurídicos públicos de excecionalidade (a par dos regimes de normalidade)(1). De notar que a admissão destes regimes não é uma

(1) Segue-se a linha de investigação avançada em: RICARDO PEDRO, “Traços gerais da indemni-

novidade — antes de todos os tempos⁽²⁾ —, bastando atentar no brocardo latino “*Necessitas non habet legem, sed ipsa sibi facit legem*”. Era este brocardo que justificava no direito romano poderes extraordinários, exercíveis nos casos em que era necessário enfrentar uma situação imprevisível e que exigia uma decisão de ação imediata, sem possibilidade de adiamento.

A necessidade de uma juridicidade de exceccionalidade e, portanto, a sua mobilização, tem-se tornado mais evidente nos tempos recentes. Para tal, muito contribui a configuração da atual *sociedade de risco*⁽³⁾ e o facto de vivermos num *mundo globalizado* (económica e socialmente)⁽⁴⁾ em que apesar da distância física tudo parece estar próximo, como, aliás, revela a crise sanitária provocada pelo surto de Covid-19 — que no prazo

zação civil extracontratual pública em contextos de exceccionalidade”, in *Impactos da Pandemia da Covid-19 nas Estruturas do Direito Público*, Carlos Blanco de Moraes, Miguel Nogueira de Brito, Miguel Assis Raimundo (Coord.), São Paulo: Almedina, 2022, pp. 379-413.

(2) Entre muitos, ver CARLOS BLANCO DE MORAIS, *O estado de excepção*, Lisboa: Cognition, 1984, *passim*; VITTORIO ANGIOLINI, *Necessita ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 1986, *passim*; PIETRO PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano: Giuffrè, 1988, *passim*; ANTÓNIO DAMASCENO CORREIA, *Estado de sítio e de emergência em democracia*, Lisboa: Vega, 1989, *passim*; FERNANDO PAULO DA SILVA SUORDEM, “Os estados de excepção constitucional: problemática e regime jurídico”, *Scientia iuridica*, Braga, t.44n.256-258(Jul.-Dez.1995), p. 246, ss; VICENTE ALVAREZ GARCIA, *El concepto de necesidad en derecho publico*, Madrid: Civitas, 1996, p. 31, ss; JORGE BACELAR GOUVEIA, *O Estado de excepção no direito constitucional: entre a eficiência e a normalidade das estruturas de defesa extraordinária da Constituição*, Coimbra: Almedina, 1998, 2 volumes, *passim*; JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, “Revisitando o estado de necessidade”, in *Estudos de Direito Público*, I, Francisco Paes Marques, José Duarte Coimbra, Tiago Fidalgo de Freitas (Coord.), Coimbra: Almedina, 2019, pp. 135-162; AA. VV., *Direito administrativo de necessidade e de excepção*, CARLA AMADO GOMES, RICARDO PEDRO, Lisboa: AAFDL, 2020, *passim*; JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de excepção na constituição da República de Angola de 2010*, CEDIS, 2020. Acessível em: <https://research.unl.pt/ws/portalfiles/porta1/17978918/CEDIS_working_papers_DSD_JBG1.pdf> consultado em 2 de março de 2023.

(3) Cf., entre muitos, ULRICH BECK, *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Modern*, Suhrkamp Verlag KG, 1986, *passim*; Z. BAUMAN, *La società dell'incertezza*, Bologna: Il Mulino, 1999, *passim*; CARLA AMADO GOMES, *A prevenção à prova no Direito do Ambiente*, Coimbra: Coimbra Editora, 2000, p. 15, ss; S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma — Bari: Laterza, 2001, *passim*; A. G. FREITAS MARTINS, *O Princípio da Precaução no Direito do Ambiente*, Lisboa: AAFDL, 2002, p. 12, ss.; Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Roma-Bari: Laterza, 2002, *passim*; CARLA AMADO GOMES, «Dar o duvidoso pelo (in)certo? Reflexões sobre o “princípio da precaução”», in *Textos Dispersos de Direito do Ambiente*, Lisboa: AAFDL, 2005, p. 147 ss; S. CASSESE, *Oltre lo Stato*, Roma-Bari: Laterza, 2006, *passim*; W. SOFSKY, *Rischio e sicurezza*, Torino: Einaudi, 2005, p. 16, ss.

(4) Pode ainda pensar-se no risco dos atentados terroristas, agravado pela grande mobilidade das pessoas e pelas enormes possibilidades de comunicação oferecidas pela telemática, que obrigam os Estados contemporâneos a procurar um difícil equilíbrio entre segurança e liberdade, entre a proteção dos direitos adquiridos e a emergência de novos direitos e exigências sociais, mantendo firmes os princípios e as garantias constitucionais. Em geral, sobre a globalização, ver SERGE LATOUCHE, *L'occidentalizzazione del mondo*, Torino: Bollati Boringhieri, 1992, *passim*; JEREMY BRECHER/TIM COSTELLO, *Contro il capitale globale*, Milano: Feltrinelli, 1996, *passim*.

de poucos meses se alastrou do seu foco de origem (China — cidade de Wuhan) para todo o mundo.

Perante calamidades deste tipo, o direito público *não podia e não pode* ficar indiferente, ou seja, perante os efeitos nefastos que as calamidades públicas representam para a “*salus populi*” é facilmente compreensível que os entes públicos tenham de desencadear todos os meios à sua disposição para repor a normalidade⁽⁵⁾. Portanto, de modo a que se garanta a “*rule of law*” torna-se imprescindível a previsão de regimes que apresentem a *flexibilidade necessária para acudir aos interesses públicos que se encontram ameaçados* — regimes que permitam responder a estados de necessidade pública, ou, por outras palavras, regimes de direito público da excecionalidade.

Num quadro de *normalidade real*, o direito público rege-se, desde logo, pelo princípio da legalidade (juridicidade) da atuação pública — a que corresponde, portanto, um quadro de *normalidade jurídica*. O problema surge sempre que a realidade se altera temporariamente de forma radical, criando situações de perigo iminente ou real para a comunidade e em que o direito público da normalidade não oferece resposta adequada, surgindo, por imposição da ideia de *manutenção* do Estado de direito democrático, a necessidade de entrarem em ação *regimes de juridicidade excecional* — “*jus extremæ necessitatis*” — de modo a que a curto prazo se reponha a normalidade e voltem a vigorar os regimes de juridicidade da normalidade.

Estes regimes de juridicidade excecional, que revelam *poderes públicos de excecionalidade*⁽⁶⁾, por um lado, *tornam lícitas certas atuações públicas* que em contextos de juridicidade de normalidade seriam ilícitas, por outro, para fazer face às situações de estados de excecionalidade, podem criar situações de desigualdade entre os cidadãos e, em particular, impondo, por exemplo, *encargos especiais aos agentes de certos sectores da atividade económica ou social privada* que melhor se encontram posicionados para auxiliar na resposta à eliminação do contexto temporário de excecionalidade. Por fim, não raro, acresce que, nestes contextos de excecionalidade, os entes públicos se veem obrigados a apoiar as populações e empresas mais afetadas pela calamidade pública, concedendo apoios de diversa ordem (financeira, fiscal, etc.)⁽⁷⁾, seja por razões de solidariedade, seja por razões

⁽⁵⁾ VICENTE ÁLVAREZ GARCIA, *El concepto de necesidad...*, p. 49, ss.

⁽⁶⁾ Entre muitos, ver JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, “Revisitando o estado de necessidade...”, pp. 135-162.

⁽⁷⁾ Sobre alguns destes tipos de apoios, ver RICARDO PEDRO, *Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e Auxílios Públicos: Estudos de Direito Administrativo Nacional e Europeu*, Lisboa: Almedina, 2020, *passim*.

de fomento económico. Estes apoios devem ser considerados aquando da atribuição de uma eventual indemnização pelo sacrifício sofrido.

A situação pandémica causada pelo Covid-19 representa uma dessas situações de “necessidade pública”⁽⁸⁾ ou de “Estado”, que surge como fonte de direito⁽⁹⁾ no sentido de que os poderes públicos devem atuar ao abrigo de uma normatividade adequada à situação excecional, sob pena do desfasamento da atuação pública ser revelador da incapacidade de os poderes públicos responderem adequadamente à proteção dos interesses públicos em crise⁽¹⁰⁾.

Ou seja, as situações de excecionalidade ditam a sua própria juridicidade, impondo aos competentes poderes públicos que respondam de modo adequado, substituindo a “legalidade da normalidade” por uma “legalidade da excecionalidade”. O estado de necessidade pública está abrangido pela ideia de Direito, por um princípio da juridicidade⁽¹¹⁾, desde logo, pelo disposto no art. 198.º, n.º 1, da Constituição da República de Angola (de ora em diante CRA ou Constituição), que habilita, muitas vezes, um agir sem a mediação da lei.

Está em causa uma legalidade alternativa⁽¹²⁾, uma legalidade excecional⁽¹³⁾, *rectius*, uma juridicidade de excecionalidade⁽¹⁴⁾ — uma *juridicidade substitutiva e temporária* — a que Administração (e restantes poderes públicos) “fica[m] sujeita[os], em estado de necessidade, a uma mais ampla, mas paradoxalmente mais rigorosa, forma de atuação jurídica — a obediência ao Direito ou à ideia de Direito que emana do ordenamento jurídico no seu todo”⁽¹⁵⁾.

Esta juridicidade substitutiva pode resultar da aplicação de alguns princípios gerais da atuação pública previstos na Constituição, por via da

⁽⁸⁾ VICENTE ALVAREZ GARCIA, *El concepto de necesidad...*, p. 31, ss.

⁽⁹⁾ VITTORIO ANGIOLINI, *Necessita ed emergenza nel diritto pubblico...*, p. 86, ss.

⁽¹⁰⁾ Subjacente está a ideia de que os poderes públicos devem assegurar as funções para que foram criados, mesmo que para tal não encontrem cobertura numa lei positiva. Neste sentido, ver VICENTE ALVAREZ GARCIA, *El concepto de necesidad...*, p. 299.

⁽¹¹⁾ DIOGO FREITAS DO AMARAL/MARIA DA GLÓRIA F. P. D. GARCIA, “O estado de necessidade e a urgência em direito administrativo”, *Revista da Ordem dos Advogados*, Lisboa, a.59 n.2 (Abr. 1999), p. 482.

⁽¹²⁾ PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*, Coimbra: Almedina, 2003, p. 998; JULIANA GOMES MIRANDA, *Teoria da excepcionalidade administrativa: a juridicização do estado de necessidade*, Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 116.

⁽¹³⁾ JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, “Revisitando o estado de necessidade...”, p. 139.

⁽¹⁴⁾ JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*, Lisboa: Almedina, 1987, pp. 283 e 768.

⁽¹⁵⁾ DIOGO FREITAS DO AMARAL/MARIA DA GLÓRIA F. P. D. GARCIA, “O estado de necessidade...”, p. 462.

imediatamente obediência à Constituição sem que haja necessidade de uma mediação legislativa ou em cumprimento do estado de necessidade administrativa previsto no art. 15.º do Código do Procedimento Administrativo^(16/17) e, quando a situação de necessidade estadual tiver sido declarada formalmente, resultará dos regimes criados para o efeito, como acontece nos casos de estados de emergência ou de sítio ou situação de calamidade pública.

3. Indemnização civil pública, em particular a responsabilidade por atos lícitos e a indemnização pelo sacrifício

3.1. Indemnização civil pública

O regime jurídico da responsabilidade do Estado e de outras pessoas coletivas públicas (de ora em diante Regime)⁽¹⁸⁾ prevê vários regimes de indemnização pública. Centrando a atenção apenas na função administrativa, é regulado o regime da responsabilidade civil por facto ilícito (arts. 7.º a 10.º), a responsabilidade pelo risco (art. 11.º) e embora aplicável a todas as funções públicas e, por isso, também à administrativa, o regime de responsabilidade civil por atos lícitos e indemnização pelo sacrifício (art. 16.º). Sem prejuízo do que adiante se referirá, caso as atuações públicas violem os limites do estado de exceção/necessidade pode haver lugar a responsabilidade civil por violação da juridicidade de excecionalidade. Ou seja, *pode entrar em cena o regime da responsabilidade civil por facto ilícito*, pois a juridicidade de excecionalidade apenas tem o condão de “*juridificar*” as ilegalidades diretamente causadas pela excecionalidade real e não as ilegalidades culposas⁽¹⁹⁾ ou, se se preferir, as *situa-*

⁽¹⁶⁾ Aprovado pela Lei n.º 31/22, de 30 de agosto.

⁽¹⁷⁾ Ou por via de outros regimes, como acontece com os regimes previstos na Lei n.º 17/91, de 11 de março (Lei sobre Estado de Sítio e Estado de Emergência).

⁽¹⁸⁾ Aprovado pela Lei n.º 30/22, de 29 de agosto. Sobre este regime em geral, ver RICARDO PEDRO, *Introdução à responsabilidade civil extracontratual pública angolana e à sua efectivação*, Lisboa: AAFDL, 2023, e no que tange à responsabilidade civil pela administração da justiça, ver RICARDO PEDRO, *State liability for administration of justice in Angola: “the King can do wrong”?*, *Lex Humana*, v. 15, n. 1, 2023, pp. 90-117.

⁽¹⁹⁾ A verificação de uma ilicitude culposa resultante, ainda que no contexto de uma situação de excecionalidade, releva ainda — para além da responsabilidade civil dos entes públicos — para efeitos de determinação da *responsabilidade civil do servidor público e do direito de regresso*.

ções excepcionais subjetivas, isto é, criadas pelo servidor público por culpa sua ou por culpa do serviço.

Situações, aliás, que no enquadramento correto do estado de necessidade administrativa, levam a que este esteja afastado se for criado pela Administração — constituindo um requisito negativo do estado de necessidade administrativa: *não ter a ocorrência sido provocada pelo agente público*⁽²⁰⁾. Por outras palavras, na distinção entre *estado de necessidade objetivo* e *estado de necessidade subjetivo* só o primeiro é causa de exclusão da ilicitude e causa de justificação da culpa⁽²¹⁾.

A apreciação do requisito *ilicitude* deve merecer um especial cuidado nas situações de excecionalidade jurídica, o que, por consequência, impõe uma especial atenção à jurisprudência. Aliás, no contexto da crise pandémica criada pelo Covid-19, o julgador deve ter um especial cuidado na aferição deste requisito indemnizatório seja *por ação ou por omissão administrativa*, podendo, em concreto, revelar-se necessário atender ao estado de desenvolvimento da ciência ou técnica existente no momento da produção dos danos, assim como aos eventuais deveres de precaução que a atuação pública em concreto reivindica.

A ilicitude pode emergir a vários títulos, seja na sequência de um estado formal de exceção, de um estado de necessidade administrativa ou até ao abrigo de um princípio geral de necessidade/excecionalidade pública, desde logo, por violação (direta ou indireta) do princípio da proporcionalidade na adoção de medidas administrativas e pode verificar-se em todas as funções estaduais.

Para além da eventual serventia da responsabilidade civil por factos ilícitos, é de destacar que a figura da indemnização pública surge muito frequentemente associada aos estados de excecionalidade jurídica enquanto mecanismo regulador da Justiça que um sistema de justiça de um Estado de Direito não pode esquecer. Tal acontece uma vez que a ideia subjacente ao direito público de excecionalidade é de convocar sobretudo uma *lógica de justiça material*, pois a exceção dá-se mal com o tempo (normal) de resposta jurídica que exige a forma e o procedimento (normal). Aliás, não por outra razão, o princípio da legalidade em sentido estrito é, muitas das vezes, posto de parte para dar lugar a um direito de exceção animado por um princípio de necessidade pública com severas consequências na atuação pública.

⁽²⁰⁾ Cf. MANUEL SÉRVULO CORREIA, “Revisitando o estado de necessidade...”, p. 150, ss.

⁽²¹⁾ No âmbito do direito privado, cf. FERNANDO DE SANDY LOPES PESSOA JORGE, *Ensaio sobre os pressupostos da responsabilidade civil*, Reimpr., Coimbra: Almedina, 1995, p. 252.

Neste contexto são de destacar duas figuras da indemnização pública, previstas no Capítulo V do Regime sob a designação de “Responsabilidade por Actos Lícitos ou Indemnização pelo Sacrificio” previstas no art. 16.º, que surge epigrafado de “Responsabilidade por actos lícitos e indemnização pelo sacrificio” e que prevê, por um lado, a responsabilidade civil por atos lícitos e, por outro, a indemnização pelo sacrificio⁽²²⁾. Como se verá mais adiante, trata-se de categorias da indemnização pública sujeitas a alguma controvérsia e muitas das vezes substitutivas. Talvez por essa razão o legislador se tenha descuidado ao prever na epígrafe do Capítulo V uma relação de alternatividade (“ou”) e na epígrafe do art. 16.º uma relação de cumulatividade (“e”) entre responsabilidade por atos lícitos e indemnização pelo sacrificio.

Numa primeira análise, será de ter em conta que o número 1 do art. 16.º do Regime se refere à responsabilidade civil por atos lícitos e o número 2 à indemnização pelo sacrificio.

Neste estudo interessa, sobretudo, a figura da indemnização pelo sacrificio. De todo o modo para a melhor compreensão do regime em crise, importa dar nota ainda da figura da responsabilidade civil por atos lícitos.

3.2. Responsabilidade por atos lícitos

3.2.1. Introdução

O art. 16.º, n.º 1 do Regime vem prever um regime de responsabilidade civil pública por atos lícitos, ao determinar que “[s]em prejuízo do disposto em legislação especial, o Estado e outras pessoas colectivas públicas são responsáveis perante os particulares a quem, no interesse geral, mediante actos administrativos legais ou actos materiais lícitos tenham imposto encargos ou causado prejuízos 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”.

A primeira ideia a reter é que está em causa um regime de responsabilidade civil pública alheia ao modelo aquiliano — em que não se procura

(22) No contexto do direito comparado, ver CARLA AMADO GOMES/RICARDO PEDRO, *Direito da responsabilidade civil extracontratual administrativa...*, p. 97, ss.

um culpado⁽²³⁾, uma responsabilidade objetiva⁽²⁴⁾ em que se centra a atenção no dano sofrido pelo lesado. Portanto, os pressupostos indemnizatórios a ter em conta são: o dano, a atuação pública e o nexo de causalidade entre aqueles dois elementos.

Por sua vez, o seu fundamento deve encontrar-se na ideia de justa repartição dos encargos públicos — por rutura do princípio da igualdade previsto art. 23.º e assente na ideia de Estado de Direito, prevista no art. 2.º, ambos da CRA.

3.2.2. Pressupostos

Aproximando-nos do teor literal da norma em apreciação constata-se que a responsabilidade civil é perante (i) “particulares”, ficando afastada a indemnização por atos lícitos provocados a outras entidades públicas (mesmo que se encontrem numa situação de danos causados pelo Poder Central ao Poder Local e vice-versa).

Segue-se que (ii) a atuação pública deve resultar no “interesse geral”; no entanto, não está coberta toda a atuação pública, desde logo, a administrativa, uma vez que se circunscreve à atuação mediante “actos administrativos legais” ou “actos materiais lícitos” e (iii) esta atuação administrativa ato-cêntrica (jurídica e material) tenha imposto “encargos ou causado prejuízos especiais e anormais”, ou seja, por um lado, recorta-se desta expressão a exigência da necessidade de um nexo de causalidade e, por outro, os danos indemnizáveis são qualificados não sendo indemnizável todo e qualquer dano — o que impõe a consideração da noção legal de tais danos — especiais e anormais — tal como prevista no art. 2.º do Regime.

Por fim, a letra da norma impõe ainda que (iv) para o cálculo da indemnização se deva atender “designadamente, ao grau de afectação do conteúdo substancial do direito ou interesse violado ou sacrificado”, apresentando, assim, uma cláusula aberta — “designadamente” —, com o elenco de duas situações que o juiz deverá ter em conta — embora deva

(23) No contexto do direito comparado, ver ANTÓNIO DIAS GARCIA, “Da responsabilidade civil objectiva do Estado e demais entidades públicas”, in *Responsabilidade civil extracontratual da Administração Pública*, coordenação de Fausto de Quadros, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 2004, p. 199.

(24) CARLA AMADO GOMES, *Contributo para o estudo das operações materiais da administração pública e do seu controlo jurisdicional*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, p. 415, ss.

notar-se que o último trecho da norma é mais próximo da teoria da indemnização pelo sacrifício do que da responsabilidade civil por atos lícitos.

Apesar de o Regime não o prever expressamente, não se deve desconsiderar que, caso, em concreto, as hipóteses típicas⁽²⁵⁾ previstas no art. 16.º, n.º 1 — “actos administrativos legais” ou “actos materiais lícitos” — não cubram todas as situações da vida em que se justifique a assunção de responsabilidade civil pública se deve ponderar a aplicação, na medida em que se encontrem preenchidos os pressupostos, do regime da indemnização pelo sacrifício — que se tratará de seguida.

3.3. Indemnização pelo sacrifício

3.3.1. Introdução

A indemnização pelo sacrifício prevista no art. 16.º, n.º 2 do Regime assume uma terminologia distinta (e figura?), referindo-se a *indemnização pelo sacrifício*. Ora, esta diferente terminologia, a ter algum cabimento dogmático, põe em causa a denominação oferecida pelo Regime, que parece arvorar a *responsabilidade civil* como um género capaz de incluir diferentes espécies (ilícito, lícito, risco e indemnização pelo sacrifício).

A diversidade terminológica usada pelo Regime não deixa de refletir a variedade de posições doutrinárias. Por um lado, encontra-se a posição daqueles que consideram que a figura da responsabilidade se apresenta como um *super-conceito* capaz de abarcar diferentes regimes, nomeadamente a indemnização pelo sacrifício⁽²⁶⁾ e, por outro, os que distinguem a *responsabilidade* da figura da *indemnização pelo sacrifício*⁽²⁷⁾.

Apesar de todos os dissensos — que poderão ser superados através da figura *umbrella* do *direito geral à reparação de danos* —, a compreensão da indemnização pelo sacrifício deve orientar-se pela racionalidade que lhe subjaz. Ou seja, por imposição do princípio do Estado de Direito e de igualdade de tratamento deve considerar-se que em caso de conflito entre

⁽²⁵⁾ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A responsabilidade da administração no direito português*, Lisboa, [s.n.], p. 41.

⁽²⁶⁾ MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Responsabilidade civil administrativa*, Lisboa: Dom Quixote, 2008, p. 42.

⁽²⁷⁾ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, “A responsabilidade indemnizatória dos poderes públicos em 3D: Estado de direito, Estado fiscal, Estado social”, *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, n.º 3969, julho-agosto de 2011, p. 345, ss.

interesses públicos e privados e no caso de aqueles deverem prevalecer, sacrificando legitimamente estes, devem os particulares ser compensados. Trata-se de uma figura prevista noutros ordenamentos jurídicos⁽²⁸⁾.

A indemnização pelo sacrifício tem em vários ordenamentos jurídicos o seu principal âmbito de aplicação na atividade administrativa, podendo elencar-se algumas das situações típicas que convocam a aplicação do regime previsto no art. 16.º, n.º 2, nomeadamente, as resultantes: (i) de atos impositivos de sacrifício, (ii) da revogação de atos constitutivos de direitos por razões de interesse público, (iii) do estado de necessidade. Na economia do art. 16.º, n.º 2 do Regime, a indemnização pelo sacrifício centra-se no dever de indemnizar por razões de interesse público ou em estado de necessidade.

3.3.2. Pressupostos

De acordo com o disposto no art. 16.º, n.º 2 do Regime, fica a dúvida sobre quais os danos indemnizáveis, desde logo, porque a letra do Regime não estabelece qualquer limitação relativamente aos danos indemnizáveis — todos? ou como é comum em sede de teoria geral da indemnização pelo sacrifício apenas os danos especiais e anormais⁽²⁹⁾?

Ou seja, tendo em conta os requisitos essenciais da indemnização pelo sacrifício: (i) licitude; (ii) danos; (iii) nexo de causalidade⁽³⁰⁾, fica claro que a imposição de sacrifício deve resultar de razões de interesse público ou de estado de necessidade administrativa. No entanto, fica a dúvida sobre a configuração legal dos danos e do nexo de causalidade.

A propósito do dano, a questão coloca-se porque a letra da lei nada oferece em seu abono e em sede de teoria geral seria de considerar uma noção de *danos especiais e anormais* — o que tendo presente a noção legal oferecida pelo disposto no art. 2.º do Regime, danos especiais serão os que incidam sobre uma pessoa ou um grupo, sem afetarem a generalidade das pessoas e danos anormais os que, ultrapassando os custos próprios da vida em sociedade, mereçam, pela sua gravidade, a tutela do

(28) CARLA AMADO GOMES/RICARDO PEDRO, *Direito da responsabilidade civil extracontratual administrativa...*, p. 97, ss.

(29) MARCELLO CAETANO, *Manual de direito administrativo*, II, 10.ª ed., Lisboa, Almedina, 1990, p. 1241.

(30) CARLA AMADO GOMES/RICARDO PEDRO, *Direito da responsabilidade civil extracontratual administrativa...*, p. 101, ss.

direito. Apesar da dúvida que a letra da lei possa causar, parece-nos que os requisitos da especialidade e da anormalidade devem ser exigidos, pelo que não serão indemnizáveis os danos comuns e normais.

No que tange ao nexo de causalidade, a dúvida coloca-se por falta de referência legal do Regime, podendo ponderar-se, por aplicação subsidiária o regime previsto no art. 563.º do Código Civil ou se a opção de a aplicação da teoria da causalidade adequada se revelar insatisfatória enquanto teoria geral deverá ser feito um juízo casuístico à luz dos circunstancialismos concretos⁽³¹⁾.

4. Indemnização pelo sacrifício: estado de necessidade

4.1. Introdução

A indemnização pelo sacrifício é ainda convocada para a reparação dos danos causados em situações de estado de necessidade. Verificando-se um estado de necessidade e tendo em vista ultrapassar esta situação real de necessidade administrativa devem ser tomadas medidas excepcionais de modo a retomar no mais curto espaço de tempo a normalidade administrativa.

Destarte, podem ser praticados atos administrativos com preterição das regras estabelecidas no CPA, sendo aqueles válidos, desde que os seus resultados não pudessem ter sido alcançados de outro modo. Portanto, entra em cena uma legalidade de exceção ou extraordinária — um direito administrativo de necessidade, que visa o combate à situação real de não normalidade e o retorno à normalidade.

4.2. Estado de necessidade e indemnização

O princípio da necessidade administrativa surge como um *princípio geral de direito administrativo* — para alguns Autores “*princípio do estado de necessidade administrativo*” — um “*contra-princípio*”, que fundamenta a dispensa da aplicação das disposições legais, sobretudo formais, em situa-

⁽³¹⁾ RICARDO PEDRO, *Estudos sobre administração da justiça e responsabilidade civil do Estado*, Lisboa: AAFDL, 2016, p. 30.

ções de exceção⁽³²⁾. Um princípio umbilicalmente ligado ao princípio da legalidade da Administração⁽³³⁾ e que integra a juridicidade estadual⁽³⁴⁾. Alguma doutrina mais moderna entende que o estado de necessidade pode e deve ser tratado não como uma exceção ao princípio da legalidade, mas antes como uma legalidade de exceção — “legalidade excecional”⁽³⁵⁾.

No ordenamento jurídico angolano a atuação administrativa em estado de necessidade administrativa beneficia de uma habilitação legal prévia — que consta do art. 15.º do CPA — que legitima qualquer atuação administrativa em estado de necessidade.

O estado de necessidade pode ser entendido como *um princípio geral de direito administrativo*⁽³⁶⁾, atribuindo-se-lhe utilidade como “norma de competência” — expressando uma ideia de justiça material sobre a justiça formal — para efeitos de “preterição de exigências formais ou procedimentais”⁽³⁷⁾ ou de conteúdo⁽³⁸⁾ e revelando a entrada em jogo de uma nova e distinta legalidade — que não a legalidade dos estados administrativos de normalidade, isto é, uma legalidade de exceção ou extraordinária — um direito administrativo de excecionalidade, que visa o combate à situação real de não normalidade e que num certo sentido legaliza o que seria ilegal numa situação de normalidade.

A compreensão sobre como se deve entender o que representa um estado de necessidade beneficia de um vasto contributo doutrinal e apresenta algumas variações dogmáticas⁽³⁹⁾. O trabalho doutrinal tem incidido — para o que aqui interessa — na definição dos pressupostos do estado de

(32) JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de direito administrativo...*, p. 54.

(33) PEDRO COSTA GONÇALVES, *Manual de direito administrativo...*, p. 388.

(34) Ou para alguns, princípio da legalidade em sentido amplo, ver VICENTE ALVAREZ GARCIA, *El concepto de necesidad en derecho publico*, p. 303.

(35) PAULO OTERO, *Legalidade e Administración Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*, Coimbra: Almedina, 2003, p. 999; JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, “Revisitando o estado de necessidade”, p. 139; PAULO OTERO, *Direito do procedimento administrativo*, Coimbra, Almedina, 2016, p. 127, ss.

(36) A. GONÇALVES PEREIRA, *Erro e ilegalidade do acto administrativo*, Lisboa, Ática, 1962, p. 75; JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, “Revisitando o estado de necessidade”, p. 139; PAULO OTERO, *Direito do procedimento administrativo*, p. 277, ss; PEDRO COSTA GONÇALVES, *Manual de direito administrativo...*, p. 388, ss.

(37) PEDRO COSTA GONÇALVES, *Manual de direito administrativo...*, p. 388.

(38) PAULO OTERO, *Legalidade e Administración Pública...*, p. 999.

(39) DIOGO FREITAS DO AMARAL/MARIA DA GLÓRIA F. P. D. GARCIA, “O estado de necessidade e a urgência em direito administrativo”, p. 447, ss; JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, “Revisitando o estado de necessidade”, pp. 135-162; CARLA AMADO GOMES, “O estado de necessidade administrativo”, in AA. VV., *Direito administrativo de necessidade e de exceção*, CARLA AMADO GOMES, RICARDO PEDRO (Coord.), Lisboa, AAFDL, 2020, pp. 23-46.

necessidade administrativa⁽⁴⁰⁾, ou seja, na caracterização da exceccionalidade administrativa. Tais pressupostos cingem-se à:

- (i) Ocorrência de uma circunstância real de exceccionalidade;
- (ii) Que conduza a uma situação de perigo grave, actual e eminente de ameaça ou ofensa a bens protegidos pela ordem jurídica;
- (iii) Que exige uma atuação administrativa adequada a salvaguardar os bens ou interesses referidos em (ii) decorrência do referido em (i);
- (iv) Afastando, por consequência, as regras administrativas de normalidade;
- (v) Não ter a ocorrência sido provocada pelo agente público⁽⁴¹⁾.

Acresce que de um ponto de vista do direito positivado é de ter em conta o disposto no CPA que, no art. 15.º, sob a epígrafe “Princípio do estado de necessidade administrativa”, prevê no número 1 que “[n]as situações de perigo iminente e actual para o interesse público causado por circunstância exceccional não provocada pelo agente, à Administração Pública é conferido o poder para praticar os actos necessários e urgentes para repor a situação e evitar danos maiores”.

Por sua vez, o número 2 prevê que “[o]s actos administrativos e operações materiais praticados ou executados em estado de necessidade, com preterição das regras estabelecidas neste Código, são válidos desde que os seus resultados não tivessem podido ser alcançados de outro modo, tendo os lesados direito a ser indemnizados nos termos gerais da responsabilidade civil do Estado e demais entes públicos”.

⁽⁴⁰⁾ Sobre o tema e para outros desenvolvimentos, ver DIOGO FREITAS DO AMARAL/MARIA DA GLÓRIA F. P. D. GARCIA, “O estado de necessidade...”, p. 473, ss; PEDRO COSTA GONÇALVES, *Manual de direito administrativo...*, p. 388, ss.

⁽⁴¹⁾ JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, “Revisitando o estado de necessidade...”, p. 150, ss. No sentido da não autonomização deste requisito, ver PEDRO COSTA GONÇALVES, *Manual de direito administrativo...*, p. 395, ss. A relevância deste requisito leva a que se distinga entre o *estado de necessidade objectivo* e o *estado de necessidade subjectivo*. Esta distinção no âmbito do direito privado leva a que só o primeiro seja causa de exclusão da ilicitude e causa de justificação da culpa. Ver FERNANDO DE SANDY LOPES PESSOA JORGE, *Ensaio sobre os pressupostos da responsabilidade civil*, reimpr., Coimbra, Almedina, 1995, p. 252. Aliás, o elemento culpa no âmbito do direito privado releva ainda no que tange ao critério indemnizatório, ver DIOGO FREITAS DO AMARAL/MARIA DA GLÓRIA F. P. D. GARCIA, “O estado de necessidade...”, p. 459. No âmbito do direito público a sua relevância revela-se, desde logo, para efeitos de determinação a responsabilidade civil do agente público, mas ainda para a determinação do regime de indemnização pública que deve ter lugar.

É no referido contexto que — verificando-se uma situação de estado de necessidade e daí surjam danos — se deve ter em conta o regime de indemnização pelo sacrifício, previsto no art. 16.º, n.º 2 do Regime, que determina a obrigação de indemnizar, nas situações em que o Estado e outras pessoas coletivas públicas, em estado de necessidade administrativa, sacrificarem, no todo ou em parte, coisa ou direito de terceiro.

Apesar de o legislador do CPA apresentar uma denominação relativamente distinta (“responsabilidade civil do Estado e demais entes públicos” — da prevista no Regime (“responsabilidade civil do Estado e de outras pessoas colectivas públicas”) tudo converge no sentido de o art. 15.º, n.º 2 do CPA remeter para o disposto no art. 16.º, n.º 2 do Regime.

Por fim, deve ter-se em conta que a alegação e a prova do estado de necessidade cabe ao ente público, sob pena — no caso de existirem danos dignos de indemnização — ser convocado o regime da responsabilidade administrativa, desde logo, por factos ilícitos e que esta prova se pode revelar relativamente árdua em razão de o legislador do CPA, no art. 15.º, n.º 1, parte final, exigir na definição legal de estado de necessidade que, para além de outros elementos, o estado de necessidade vise “evitar danos maiores”.

5. Causas de exclusão da indemnização civil pública extracontratual, em particular em estado de necessidade administrativa

O Estado (e outras pessoas coletivas públicas) deixará de ser responsável sempre que se verifique uma *causa de exclusão de indemnização pública*. Ou seja, podem ter lugar causas de isenção de responsabilidade civil ou pressupostos negativos da indemnização civil⁽⁴²⁾.

Embora estas causas de exclusão não resultem de forma expressa do Regime, emergem do tratamento harmonioso da responsabilidade civil no contexto da unidade de todo o ordenamento jurídico⁽⁴³⁾.

Estas causas podem incidir sobre a *ilicitude*, nomeadamente, quando (i) o servidor público esteja perante o cumprimento de um dever, (ii) o ser-

⁽⁴²⁾ FERNANDO DE SANDY LOPES PESSOA JORGE, *Ensaio sobre os pressupostos...*, p. 56.

⁽⁴³⁾ No contexto português, ver PAULO OTERO, “Causas de exclusão da responsabilidade civil extracontratual da administração pública por facto ilícito”, in Jorge Miranda (Org.), *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, Lisboa: Coimbra Editora, 2010, p. 965, ss.

vidor público esteja perante estado de necessidade, (iii) haja consentimento do lesado e (iv) o servidor público esteja a atuar em legítima defesa⁽⁴⁴⁾. Posto isto, e apesar da não verificação do requisito ilicitude, pode ocorrer responsabilidade civil por facto lícito⁽⁴⁵⁾.

Face ao tema que nos ocupa, um dos aspetos a ter em particular atenção é o relativo ao *estado de necessidade objetivo* uma vez que este exclui a ilicitude⁽⁴⁶⁾. Os limites estabelecidos para o *estado de necessidade objetivo* — o servidor público que aja em estado de necessidade só está legitimado a atuar nos limites da necessidade pública — revelam que logo que tal limite seja ultrapassado se estará perante um excesso, podendo o Estado e o servidor responder por esse excesso.

As causas liberatórias de responsabilidade civil podem incidir ainda sobre o requisito *culpa*, como sejam: (i) erro desculpável ou (ii) estado de necessidade desculpante. Porém, face ao carácter cada vez menos impressivo do requisito culpa, estas duas últimas causas de exclusão tornam-se menos relevantes, podendo implicar, em algumas situações, a apurar caso a caso, a irresponsabilidade do servidor público, mas não a do Estado⁽⁴⁷⁾.

Pode ainda verificar-se alguma causa de exclusão da causalidade⁽⁴⁸⁾. Começamos pela figura da *culpa do lesado* que, na nossa opinião, expressa um princípio de autorresponsabilidade (processual, procedimental e substantiva) e de não inculpação de outrem pelos danos causados a si próprio — que se revela num princípio de concorrência dos comportamentos danosos, a que o juiz terá de atender para efeitos de identificação do património responsável (público e/ou privado). Por outras palavras, a conduta do lesado surge como um ónus para o lesado e uma válvula geral de escape para o sistema, de modo a permitir a consideração de todos os comportamentos (justificadores de indemnização) na justiça a arbitrar no caso concreto⁽⁴⁹⁾.

A *culpa* (conduta danosa) *do lesado* está prevista no art. 4.º do Regime. A terminologia usada pelo legislador é infeliz⁽⁵⁰⁾ não só dada a cada vez menor utilidade prática do conceito de culpa, como pela perda de

(44) MICHEL PAILLET, *La responsabilité administrative*, Paris: Dalloz, 1996, pp. 47-54.

(45) PAULO OTERO, “Causas de exclusão da responsabilidade civil extracontratual...”, p. 965.

(46) FERNANDO DE SANDY LOPES PESSOA JORGE, *Ensaio sobre os pressupostos...*, p. 252, DIOGO FREITAS DO AMARAL/MARIA DA GLÓRIA F. P. D. GARCIA, “O estado de necessidade...”, p. 493.

(47) REBELO DE SOUSA/SALGADO MATOS, *Responsabilidade civil administrativa...*, p. 21, ss.

(48) PAULO OTERO, “Causas de exclusão da responsabilidade civil extracontratual...”, p. 981, ss.

(49) Já anteriormente, ver RICARDO PEDRO, *Estudos sobre Administração da Justiça...*, p. 31, ss.

(50) Sobre a multiplicidade de terminologias, ver José Carlos Brandão Proença, *A conduta do lesado como pressuposto e critério de imputação do dano extracontratual*, Coimbra: Almedina, 1997, p. 81, ss.

peso deste conceito no direito público — que, segundo nos parece, assim como a outra doutrina, se coaduna melhor, em muitas situações, com *standards* de funcionamento⁽⁵¹⁾. O Regime inclui esta figura nas disposições gerais — pelo que se deverá aplicar a todas as modalidades de responsabilidade/indenização pública extracontratual aí previstas. De acordo com alguma doutrina, este regime encontra a sua *atividade privilegiada* na função administrativa⁽⁵²⁾.

Nesta função teria aplicação mais frequente na responsabilidade por condutas ilícitas. Pode ainda, de acordo com o disposto no art. 11.º, n.º 1 do Regime, aplicar-se à responsabilidade pelo risco (embora a letra do preceito não o diga expressamente, em muitas situações pode estar-se já perante uma conduta *perigosa* do lesado). Por fim, poderá ainda aplicar-se à indenização pelo sacrifício⁽⁵³⁾.

A conduta do lesado surge como um conceito amplíssimo, que vai além da adequada reação jurisdicional (seja cautelar ou definitiva e urgente ou normal), incluindo a reação adequada para a evitação de danos, nomeadamente, por condutas materiais⁽⁵⁴⁾. Esta conduta do lesado, culposa (e perigosa) deve ter concorrido para a produção ou agravamento dos danos causados, ou seja, terá de ser causa adequada da produção/agravamento de danos. Perante a emergência, por um lado, de danos e, por outro, da *encruzilhada de comportamentos culposos*, o juiz terá de ponderar, ao abrigo do critério da gravidade das culpas (negligência, culpa grave e dolo) de ambas as partes e das consequências que delas tenham resultado, que indenização é devida ao lesado, desvendando-se três cenários: reparação integral, redução parcial e exclusão.

Ainda sob o desígnio da exclusão da causalidade emerge a figura da *força maior* (“*damnum fatale*”) que, apesar de expressamente prevista no art. 11.º, n.º 1, do Regime, a propósito da responsabilidade civil pelo perigo, se deve estender também à responsabilidade civil por facto ilícito⁽⁵⁵⁾. Como será fácil de perceber, a força maior é uma das causas de exclusão de

(51) JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, “A responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função administrativa na nova lei sobre responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entes públicos”, *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, n.º 3951, julho/agosto de 2008, p. 366.

(52) CARLA AMADO GOMES, “A culpa (ou a conduta?) do lesado: reflexões sobre um instituto aberto”, *Revista do Ministério Público*, n.º 139, julho/setembro de 2014, p. 12.

(53) CARLA AMADO GOMES, “A culpa (ou a conduta?) do lesado...”, pp. 26-28.

(54) FILIPA CALVÃO, “Anotação ao artigo 4.º”, in *Comentário ao regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas*, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2013, pp. 107-109.

(55) PAULO OTERO, “Causas de exclusão da responsabilidade civil extracontratual...”, p. 981, ss.

indenização que surge frequentemente em contextos de excecionalidade. Apesar de o Regime não lhe fazer referência geral, a verdade é que a figura não é desconhecida do ordenamento jurídico angolano a propósito da responsabilidade civil, como se pode recortar dos arts. 505.º e 509.º, n.º 2⁽⁵⁶⁾, do Código Civil. Assim, como é admitida expressamente em sede de responsabilidade civil pública em outros ordenamentos jurídicos⁽⁵⁷⁾.

No âmbito da indenização civil pública o efeito da força maior é no sentido de não serem indemnizáveis os danos decorrentes de eventos ou circunstâncias que não poderiam ter sido previstos ou evitados de acordo com o estado da ciência ou técnica existente no momento da produção daqueles. Numa síntese, *estaria em causa um evento imprevisível e inevitável provocado por uma causa que escapa à esfera de ação do agente em questão*. Esta exclusão de indenização seria justificada pelo facto de que, nesses contextos, se poder considerar que os danos não foram realmente causados pela atuação de serviços públicos — que escapam ao controlo humano —, mas pelo facto que constitui força maior⁽⁵⁸⁾.

6. Conclusões

Os contextos de excecionalidade fática tendem a reivindicar um regime de excecionalidade jurídica — exemplo recente disso encontra-se nas medidas jurídicas de exceção adotadas em vários países no contexto de Covid-19. Caso as referidas medidas públicas causem danos, coloca-se a questão do dever público de indemnizar. A este propósito assume especial relevância o novo regime de estado de necessidade administrativa previsto pelo legislador angolano e ainda algumas modalidades da indenização pública também recentemente previstas.

A noção legal de estado de necessidade administrativa prevista no art. 15.º, número 1 do CPA, para além de outros elementos, impõe que o

⁽⁵⁶⁾ De acordo com este artigo “*considera-se de força maior toda a causa exterior independente do funcionamento e utilização da coisa*”.

⁽⁵⁷⁾ DANIEL CUADRADO ZULOAGA, “Fuerza mayor como causa eximente de la responsabilidad patrimonial”, *Actualidad administrativa*, n.º 19, 2005, pp. 2380-2392; CONCEPCIÓN BARRERO RODRÍGUEZ, *Fuerza mayor y responsabilidad administrativa extracontractual*, Navarra: Aranzadi, 2009, *passim*.

⁽⁵⁸⁾ Cf. GABRIEL DOMENECH PASCUAL, “Responsabilidad patrimonial del Estado por la gestión de la crisis del Covid 19”, *El cronista del Estado Social y de Derecho*, n.ºs 86/87, Marzo/Abril 2020: Corona virus y otros problemas..., p. 105, disponível em: <<http://www.elcronista.es/El-Cronista-numero-86-87-Coronavirus.pdf>>, consultado em 1.11.2022.

estado de necessidade vise “evitar danos maiores”. No âmbito da admissibilidade de indemnização de eventuais danos causados em contexto de estado de necessidade, tal como admitido no número 2 da referida norma, deve sublinhar-se que, à luz das regras gerais de distribuição do ónus da prova, caberá ao ente público alegar e provar que tais danos ocorreram ao obrigo do estado de necessidade administrativa o que se poderá tornar difícil nas situações em que não haja evidências concretas dos danos maiores a evitar.

É também de sublinhar que o art. 16.º, n.º 2 do Regime que regula o dever público de indemnizar em contexto de estado de necessidade administrativa não qualifica os tipos de danos indemnizáveis, ficando a dúvida sobre quais os danos indemnizáveis, isto é, todos ou apenas os que afetem uma pessoa ou um grupo de pessoas e apenas os que assumam certa gravidade? Apesar da falta de distinção legal, se tivermos em conta a teoria geral da indemnização pelo sacrifício, será de defender que apenas os danos especiais e anormais devem ser objetos de indemnização por via da figura da indemnização pelo sacrifício.

Apesar do referido, caso se verifique ilicitude, desde logo, violadora do estado de necessidade administrativa nada impede que entre em cena a responsabilidade civil por facto ilícito e que poderá dar cobertura a todo o tipo de danos.

Por fim, só haverá lugar a indemnização pública em estado de necessidade se não se verificar nenhuma causa de exclusão do dever de indemnizar.