

CAAD: Arbitragem Administrativa

Processo n.º: 40/2024-A

Tema: Contratos

Demandante: A...

Demandado: Ministério ...

ACÓRDÃO ARBITRAL

I. RELATÓRIO

1. A presente ação teve origem no processo n.º .../19... BELSB, que correu termos no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, no qual a Autora, A..., peticionou a condenação do Estado Português em indemnização por danos patrimoniais no montante de €891.000,00 e não patrimoniais no valor de €25.000,00, acrescida de juros, formulando, ainda, um pedido de condenação à adoção de medidas de natureza normativa.
2. Por compromisso arbitral celebrado em 07-09-2023, as Partes acordaram em submeter a decisão do litígio a um tribunal arbitral a constituir no Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD), com a composição de três árbitros, ficando o objeto da ação arbitral circunscrito aos pedidos indemnizatórios acima referidos e excluído o pedido subsidiário que foi considerado não arbitrável.
3. O referido compromisso arbitral estabelece o seguinte:

“ESTADO PORTUGUÊS, neste ato representado pela MINISTRA ..., para estes efeitos com morada na Praça do Comércio, 1149-010 Lisboa (Primeiro Outorgante),
e

1.

*A..., com morada na Rua ..., n.º ..., ... -, cartão de cidadão n.º ... e contribuinte fiscal n.º ...
(Segunda Outorgante),*

Considerando que:

a) A Segunda Outorgante intentou, em 2019, no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, ação administrativa visando a responsabilização civil do Estado português pelos danos alegadamente causados numa exploração de estufas localizada em ..., de que aquela é titular, a qual corre termos sob o número .../19...BELSB, na 1.ª Unidade Orgânica daquele Tribunal Administrativo;

b) O Estado português apresentou contestação no referido processo, defendendo a total improcedência dos pedidos formulados, encontrando-se o processo em curso;

c) Ambos os Outorgantes estão de acordo em, ao abrigo da possibilidade concedida pelo artigo 280.º do Código de Processo Civil, transitar a discussão deste litígio para um processo arbitral, que deverá seguir os termos do Regulamento do Centro de Arbitragem Administrativa;

d) Nessa transição, não poderá ser abrangido o pedido subsidiário formulado pela Segunda Outorgante, de condenação do Estado a “implementar as medidas normativas necessárias para permitir o acesso da A. à medida 6.2.2, prevista na Portaria n.º 199/2015, de 6 de julho”, por o mesmo não poder ser legalmente sujeito a arbitragem;

celebram o presente compromisso arbitral, de acordo com as seguintes cláusulas:

Cláusula Primeira

As partes acordam, nos termos do artigo 280.º do Código de Processo Civil, em que a decisão do litígio subjacente ao processo n.º .../19...BELSB, a correr termos na 1.ª Unidade Orgânica do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, seja cometida a um tribunal arbitral, a constituir nos termos indicados no presente compromisso arbitral.

Cláusula Segunda

O processo arbitral terá por objeto a apreciação da mesma causa de pedir e dos mesmos pedidos principais formulados na ação identificada na Cláusula anterior, isto é, a Segunda Outorgante pedirá a condenação do Estado português “ao pagamento, a título de indemnização por danos patrimoniais, no montante de 891.000,00 € (oitocentos e noventa e um mil euros); no pagamento de 25.000 € (vinte e cinco mil euros) a título de danos não patrimoniais, tudo acrescido de juros vencidos e vincendos desde a citação até efetivo e integral pagamento; e condenado no pagamento dos danos que se vierem ainda a apurar no decorrer da ação”.

Cláusula Terceira

1. O processo arbitral será iniciado pela Segunda Outorgante no Centro de Arbitragem Administrativa (“CAAD”), após a decisão do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa que remeta as partes para a arbitragem, e obedecerá aos termos do “Regulamento de Arbitragem Administrativa” desse Centro, que as partes aqui aceitam expressamente.

2. O tribunal arbitral será composto por três árbitros, indicando cada uma das partes, no seu articulado inicial, um árbitro, sendo o terceiro árbitro, que presidirá, designado pelos árbitros nomeados pelas partes.

Lisboa, 07 de setembro de 2023”

4. Por sentença de 25-09-2023, o Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa homologou o compromisso arbitral e declarou extinta a instância, remetendo as Partes para a arbitragem.

5. Foi instaurado o presente processo arbitral tendo sido apresentada a Petição Inicial pela Demandante, seguida da Contestação pelo Demandado, e, ulteriormente, alegações finais.

6. No âmbito da condução do processo, o Tribunal Arbitral proferiu, designadamente, os seguintes despachos, relevantes para a tramitação:

a) Despacho n.º 1/2025, de 17-01-2025 — Convite às Partes para se pronunciarem sobre a possibilidade de conciliação, ao abrigo do artigo 18.º do Regulamento de Arbitragem Administrativa, tendo o Tribunal diferido para momento ulterior a decisão sobre matérias processuais nos termos daquele artigo.

b) Despacho n.º 2/2025, de 29-01-2025 — Tomada de posição da Demandante quanto à conciliação e determinação da pronúncia do Demandado, no prazo regulamentar, sobre os pontos 2 e 3 do Despacho n.º 1/2025. Referência à mudança parcial dos representantes do Demandado.

c) Despacho n.º 3/2025, de 04-04-2025 — Constatação da impossibilidade de conciliação. Decisão de não conduzir o processo exclusivamente com base em prova documental. Convite às Partes para apresentarem projetos de temas de prova e indicação de disponibilidade para audiências. Justificação do incumprimento do prazo do artigo 25.º do Regulamento.

d) Despacho n.º 4/2025, de 28-04-2025 — Fixação da primeira audiência de julgamento para 21-05-2025, às 14h30, nas instalações do CAAD, após as Partes terem apenas indicado disponibilidade para essa data.

e) Despacho n.º 5/2025, de 06-05-2025 — Admissão de declarações de parte e definição da ordem de produção de prova das testemunhas da Demandante de acordo com a petição inicial. Regime de inquirição por meios tecnológicos da testemunha residente no Reino Unido, com necessidade de intérprete, bem como dever de apresentação de currículo do tradutor escolhido e indicação prévia do endereço eletrónico. Determinação de gravação da prova produzida em audiência segundo o artigo 23.º, n.º 2, do Regulamento.

f) Despacho n.º 6/2025, de 19-05-2025 — Requerimento do Demandado prescindindo de testemunha por impossibilidade de comparência em 21-05-2025. Admissão da possibilidade de audição em data posterior.

g) Despacho n.º 7/2025, de 02-06-2025 — Admissão da substituição de testemunha arrolada pelo Demandado, com fundamento no artigo 22.º do Regulamento, julgando-se respeitados os princípios do artigo 5.º do Regulamento.

7. Realizou-se audiência de julgamento em 21-05-2025 e em 04-06-2025, de acordo com as atas das mesmas datas.

8. Na audiência de julgamento foram inquiridas as testemunhas arroladas pelas Partes e prestadas declarações de parte pela Demandante.

9. A prova foi gravada.

10. As testemunhas ouvidas indicadas pela Demandante foram as seguintes:

- B...;
- C...;
- D...

11. As testemunhas arroladas pelo Demandado foram as seguintes:

- E...;
- F...;
- G...;
- H...;
- I...;
- J...;
- K...;
- L...;
- M... .

II. OBJETO DO LITÍGIO

12. A Demandante apresentou a petição inicial com 420 (quatrocentos e vinte) artigos e anexou 56 (cinquenta e seis) documentos, tendo formulado o seguinte pedido:

“Deve a presente acção ser julgada procedente, por provada, e, em consequência, condenar o Demandado:

- a título de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas, por via da sua responsabilização, ao pagamento, a título de indemnização por danos patrimoniais, no montante de 891.000,00€ (oitocentos e noventa e um mil euros);

- no pagamento de 25.000,00€ (vinte e cinco mil euros) a título de danos não patrimoniais, tudo acrescido de juros vencidos e vincendos desde a citação até efetivo e integral pagamento; e

- no pagamento dos danos que se vierem ainda a apurar no decorrer da acção.”

13. O Demandado apresentou a contestação com 127 (cento e vinte e sete) artigos e juntou 2 (dois) documentos, tendo concluído que *“deve a acção ser julgada improcedente, por não provada, com a consequente absolvição da Entidade Demandada do pedido”*.

14. As Partes, no seguimento do pedido do Tribunal na audiência de julgamento, formularam alegações, que não tinham as respetivas conclusões, tendo defendido a procedência e a improcedência da ação nos mesmos termos requeridos na petição inicial e na contestação.

III. SÍNTESE DAS POSIÇÕES DAS PARTES

15. Da petição inicial e das alegações finais resulta, em síntese, que a Demandante:

a) Explora uma unidade agrícola com estruturas de estufa, sustentando ter sofrido danos relevantes na sequência de fenómenos meteorológicos adversos em dezembro de 2017 e em março de 2018.

b) Solicitou a ativação do mecanismo de apoio destinado ao restabelecimento do potencial produtivo, invocando a operação 6.2.2 do PDR 2020 e a Portaria n.º 199/2015, de 6 de julho.

c) Alega que a Administração omitiu e atrasou de forma injustificada várias condutas a que estaria obrigada:

1) o ato formal de reconhecimento dos eventos meteorológicos referidos, suscetível de desbloquear o mecanismo de apoio;

2) a decisão expressa de deferimento ou de indeferimento do pedido;

3) a violação de prazos e deveres de boa administração.

d) Sustenta que aquelas omissões e atrasos frustraram expectativas legítimas, prolongaram a incerteza e impediram o prosseguimento da atividade agrícola, contribuindo para a perda de rendimentos e para danos pessoais;

e) Quantifica os danos patrimoniais, sobretudo, como perdas de rendimento, apresentando cálculos sobre a produtividade, preços e custos;

f) Invoca também danos não patrimoniais fundamentados na angústia, frustração e impacto profissional.

16. A Demandante conclui pela procedência integral do pedido.

17. Da contestação e das contra-alegações decorre que o Demandado:

a) Impugna a factualidade essencial indicada pela Demandante, questionando a extensão dos danos e a sua relação causal com os eventos meteorológicos invocados no que respeita aos prejuízos referidos;

b) Sustenta que não existia, no caso concreto, o dever de ativação do mecanismo ou de deferimento do apoio, por depender de pressupostos que não se verificaram;

c) Defende que, ainda que se considerasse existir dever de agir, não se demonstra o nexo causal entre a atuação administrativa e a totalidade dos danos reclamados, por dependerem de fatores próprios da atividade agrícola e do mercado;

d) Considera especulativos os cálculos de lucros cessantes e sustenta a falta de prova do respetivo quantitativo;

e) Quanto aos danos não patrimoniais defende que não se prova a gravidade da conduta geradora da indemnização requerida.

18. No final, o Demandado defende a total improcedência do pedido da Demandante.

IV. FUNDAMENTAÇÃO DE FACTO

19. A factualidade que resulta provada com relevância para a decisão, atendendo aos documentos juntos aos autos, ao depoimento de parte e aos depoimentos das testemunhas ouvidas em audiência, é a seguinte:

- 1) A Demandante desenvolveu um projeto de exploração de amoras com 4ha, no seguimento do pedido de apoio n.º ... aprovado pela Direção Regional de Agricultura e Pescas do Centro (DRAP) por decisão de 28-11-2014.
- 2) Para esse projeto foi considerado um investimento total de €585.783,60, dos quais €517.003,14 foram considerados elegíveis para apoio, tendo sido contratados €250.000,00 como apoio ao investimento e atribuídos €30.000,00 como prémio à instalação.
- 3) Entre novembro e dezembro de 2015 foram plantadas na exploração cerca de 20.000 plantas de amora, sendo expectável que as mesmas viessem a produzir anualmente cerca de 3,5 kg de fruta por planta.
- 4) A Demandante procedeu à instalação de estufas em toda a área explorada, com um custo de cerca de €240.000,00, entre os meses de maio a novembro do ano de 2017.
- 5) A exploração assentava numa capacidade instalada suscetível de gerar rendimentos regulares, dependendo da manutenção de infraestruturas e da continuidade da produção.
- 6) Na noite de 10 para 11 de dezembro de 2017, a exploração da Demandante foi atingida por vento forte a muito forte, entre 40 a 65 Km/h, e a intensidade máxima instantânea do vento na zona da ... ter-se-á aproximado dos 100 Km/h, conforme foi documentado pelo IPMA.
- 7) Em função daqueles ventos, 25 dos 50 túneis de estufa construídos foram completamente destruídos, ficando os restantes bastante danificados, tendo a Demandante solicitado uma reunião à DRAP, que teve lugar no dia 28-12-2017.
- 8) A 1 de Março de 2018 a exploração foi novamente atingida por ventos fortes, com rajadas que atingiram velocidades de 80 a 90 Km/h, que destruíram mais de 24 túneis

de estufa que haviam sido danificados pelos ventos registados na madrugada de 11 de dezembro de 2017, os quais não tinham sido reparados, por falta de meios financeiros da Demandante.

- 9) A Demandante reportou a ocorrência de fenómenos meteorológicos adversos em dezembro de 2017 e em março de 2018, invocando que tais fenómenos afetaram as estruturas e a capacidade produtiva.
- 10) A Demandante diligenciou, em março de 2018, junto da DRAP e do Ministro da ..., para que os prejuízos sofridos pudessem ser enquadrados no apoio previsto na medida 6.2.2, Restabelecimento do potencial produtivo, no âmbito da previsão da Portaria n.º 199/2015, de 6 de julho.
- 11) A instrução do procedimento compreendeu diligências técnicas e pedidos de elementos, tendo a Demandante colaborado com a Administração, apresentando a informação requerida.
- 12) As diligências da Demandante mencionadas no n.º 10 receberam resposta negativa a 15-03-2018 e a 27-7-2018.
- 13) A Demandante perdeu a colheita de 2018 devido à falta de reconstrução das estufas e às altas temperaturas que se fizeram sentir durante o verão.
- 14) O valor médio da cotação mais frequente para o único mercado de produção de amoras acompanhado pelo N... (Alentejo/Odemira), para o ano de 2018, foi de €7,19/kg, com um máximo de €9,5/kg e um mínimo de €4/Kg.
- 15) A Demandante contava vender a sua produção para exportação a um valor não inferior a €10/Kg.

-
- 16) O projeto da Demandante tinha produção prevista para o primeiro ano na ordem dos 2500kg/ha e de 5000kg/ha no 2.º ano.
- 17) A exploração não estava coberta por um seguro agrícola.
- 18) A Caixa Geral de Depósitos informou a Demandante por missiva de 30-01-2019, de que esta se encontrava em incumprimento no montante de €148.360,33, devendo ser pago o montante de €31.271,96 a fim de evitar a cobrança através de ação judicial.
- 19) A Demandante é professora do 2.º e 3.º ciclos do ensino secundário.
- 20) A Demandante é dona e legítima proprietária de um imóvel sito na Rua ..., n.º..., ..., em
- 21) Auferir como vencimento ilíquido a quantia de €1.786,90, que, sujeita a todos os descontos legais, redundará num vencimento líquido que ronda, em média, os €1.200,00.
- 22) A Demandante tem as seguintes despesas mensais:
- a) Renda de casa, em Castelo Branco de €300,00;
 - b) Prestação do empréstimo com o número ..., de €189,56, respeitante ao imóvel mencionado em 20;
 - c) Prestação do empréstimo com o número ..., de €36,38, respeitante ao imóvel mencionado em 20;
 - d) Prestação referente ao empréstimo número 2014..., no montante €327,07.

-
- 23) Sobre o vencimento que auferir incide, desde dezembro de 2018, uma penhora no valor de €503,66.
- 24) A Demandante é a única pessoa que integra o seu agregado familiar.
- 25) A Demandante não tinha disponibilidade financeira para recuperar a exploração de amoras.
- 26) A exploração agrícola tem regadio e é alimentada pela barragem do ... a 1km de distância.
- 27) A 27-5-2019 foi publicado no Diário da República, 2ª Série, o Despacho n.º 5206/2019, do Ministro da Agricultura, que «reconhece oficialmente, como «acontecimento catastrófico» o incêndio de grandes proporções ocorrido no dia 23 de outubro de 2018 na freguesia de ..., do município de..., bem como «fenómeno climático adverso», os fenómenos meteorológicos ocorridos a 13 de janeiro na freguesia de..., do município de..., e entre 10 e 11 de dezembro de 2017 na freguesia de..., do município de ..., e consequentemente, aciona a aplicação do apoio 6.2.2, «Restabelecimento do Potencial Produtivo».
- 28) Desse despacho consta o seguinte:
- que «constituem tipologias de intervenção, para efeitos do presente despacho, os ativos fixos tangíveis e ativos biológicos que integram o capital produtivo da exploração, correspondente a animais, plantações plurianuais, máquinas, equipamentos, armazéns e outras construções rurais de apoio à atividade agrícola (art.º 2.º);

— que «o apoio a conceder às operações elegíveis, repartem-se pelos seguintes escalões:

- a) 100 % da despesa elegível igual ou inferior a €5.000;
- b) 85 % da despesa elegível entre €5.001 e até €50.000;
- c) 50 % da despesa elegível entre €50.001 e até €800.000;

— que o apoio é «concedido sob a forma de subvenção não reembolsável e de acordo com os níveis de apoio previstos no artigo anterior» (art.º 4.º).

29) A Demandante candidatou-se àquele apoio para efeitos de «Reconstrução das estufas e estruturas de suporte» a 28-06-2019, tendo a sua candidatura recebido o n.º PDR2020-622-
....

30) A sua candidatura foi aprovada por decisão de 02-10-2019, notificada na mesma data, tendo sido deferido um apoio ao investimento no montante de €140.014,90 relativo a €243.546,52 de investimento elegível validado.

31) A Demandante assinou o contrato com o IFAP referente à medida 6.2.2 e não requereu a antecipação de quaisquer fundos ao abrigo desta medida uma vez que desconhecia se teria condições para cumprir o contrato.

20. Não se consideram provados os seguintes factos:

- 1) Que a totalidade do valor de €891.000,00 do pedido corresponda a perdas efetivas e certas que a Demandante teria obtido com elevado grau de probabilidade, não fora o atraso procedimental, sem interferência de variáveis exógenas próprias da atividade agrícola relacionadas com o mercado, a produtividade real, a sazonalidade e o risco empresarial.
 - 2) Que os resultados económicos projetados nos cálculos apresentados fossem, em toda a extensão, atingíveis com grau de certeza bastante, atendendo à natureza prospetiva dos pressupostos utilizados.
 - 3) Que a totalidade dos prejuízos invocados resulte direta e exclusivamente de conduta administrativa, sem concorrência de outros fatores causais relevantes, designadamente contingências produtivas e económicas não controladas pela Administração.
21. Para enquadrar as vicissitudes subjacentes à ação arbitral e à prova produzida teve-se também em conta a matéria provada no âmbito da ação cautelar interposta posteriormente à ação principal no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa e ao relatório do IGAMOT que, a seguir, se transcreve parcialmente:

“4. Conclusões

“Tendo em consideração o objeto deste inquérito e a avaliação dos factos, é possível concluir que:

Da imposição de garantia bancária como condicionante

(203) Comprovou-se a desconformidade legal para a exigência imposta pela DRAPC, aceite pela gestora do PDR2020, para a aplicação de uma GB, no valor de 110% do montante do apoio como condicionante pré-contratual e, posteriormente, no montante do apoio solicitado em cada PP.

(204) Comprovou-se ainda que a DRAPC não efetuou uma avaliação técnica sustentada e a priori divulgada do “elevado” grau de risco do PA da promotora.

(205) *A denunciante entende, e bem, que a imposição da GB como condicionante não pode ser seletiva, porquanto se torna arbitrária quando imposta sem sustentação legal e/ou técnica. Por conseguinte, assiste-lhe razão sobre esta imposição ilegal da GB, a que acresce o eventual desgaste e a desconfiança na atuação da Administração Pública que tais decisões lhe terão provocado, entre 26/11/2014 e 06/05/2016, para além de um manifesto atraso na normal execução do seu projeto.*

Da retenção do último PP (PA ...)

(206) *Comprovou-se que assiste razão à denunciante no tocante à retenção do último PP submetido em 15/05/2018, dado que a mesma continua sem decisão quanto ao mesmo.*

(207) *Não se comprovou que a diretora de serviços da DSI da DRAPC tenha retido, intencionalmente, aquele pedido.*

Da intervenção da DRAPC para abertura do apoio 6.2.2

(208) *Não se comprovou que tenha sido por impulso da DRAPC, na pessoa da diretora da DSI, Ana Serejo, a recusa da concessão do apoio 6.2.2 à promotora. Aliás, confirmou-se que em 18/04/2018 a DRAPC reconheceu junto da tutela a ocorrência de um fenómeno climatérico adverso.*

(209) *A seletividade dos dados da DRAPC nos pareceres emitidos não configuram o crime de falsificação porquanto os documentos apensos mantêm na sua íntegra o seu conteúdo original.*

(210) *Comprovou-se que a atuação da DRAPC após 18/04/2018, teve orientações da tutela no sentido de fundamentar a recusa na abertura do apoio 6.2.2.*

(211) *O apoio 6.2.2 carece de procedimentos claros e transparentes quanto ao seu desencadeamento inicial e quais os intervenientes competentes bem como o seu papel na aferição do fenómeno climatérico adverso, nomeadamente, o papel do IPMA e a forma como o certifica.*

(212) *Não se encontrou justificação cabal para o impasse de quase 18 meses para reconhecer o fenómeno meteorológico isolado adverso, e conceder o apoio 6.2.2 à denunciante. Atualmente, este apoio só é concedido por decisão política de quem tutela a agricultura e, em circunstâncias mediáticas, o que lhe confere um carácter arbitrário face ao seu real propósito no restabelecimento do potencial produtivo da exploração agrícola.*

Do atraso na análise da candidatura à medida 6.2.2.

(213) *Não se comprovaram os factos denunciados porquanto a DRAPC não teve qualquer intervenção na análise da candidatura. Esta foi analisada pelo ST da AG do PDR2020 e, posteriormente, direccionada para o IFAP.*

(214) *Assiste razão à denunciante, no tocante à tramitação tardia do PA n.º PDR2020-622-..., por parte do ST do AG do PDR2020, pois não foram cumpridos os prazos estabelecidos, quer na análise, quer na decisão.*

Da recusa do IFAP em prestar esclarecimentos

(215) *Comprovou-se que, entre 29/11/2019 e 06/01/2020, a denunciante e o seu ex-companheiro, B..., não obtiveram das oito vezes que o fizeram, qualquer resposta à questão “Realizado o pedido de adiantamento no âmbito da operação 6.2, qual o prazo em que este é concedido e se pode dispor dele”.*

(216) *Comprovou-se também que, entre 10/03/2020 e 17/06/2020, a denunciante e o seu ex-companheiro, B..., não obtiveram qualquer resposta às questões específicas sobre o pedido de adiantamento contra fatura por conta.*

(217) *As questões específicas colocadas em 10 e 12/03/2020 e 06/07/2020, só obtiveram uma resposta adequada e direccionada à sua especificidade através do conselho diretivo do IFAP, em 01/02/2021.*

(218) *Não houve abertura, por parte do IFAP, para encetar qualquer diálogo por outra via que não fosse a eletrónica, o que se revelou ineficaz pelo teor generalista e centrado nos conteúdos já existente no seu site, sem foco na situação concreta da denunciante.*

Dos prejuízos anuais de 2,3 milhões para a quinta.

(219) *Não assiste razão à denunciante pois comprovou-se que o prejuízo de 2,3 milhões de euros mencionados na denúncia, reportam ao montante das vendas, refletidas na análise da candidatura da DRAPC, para um período de 10 anos e não apenas um ano como menciona a denunciante.*

Da litigância de má-fé do atual diretor regional da DRAPC

(220) *Não é possível comprovar da litigância de má-fé dado que a mesma só pode ser aferida em sede judicial.*

Do apuramento da responsabilidade disciplinar

(221) *Incorreriam, em abstrato, em responsabilidade disciplinar, nos termos do artigo 183.º da LTFP, os agentes intervenientes:*

- a) da DRAPC e da AG de Gestão do PDR2020, pela imposição ilegítima da GB;*
- b) da DRAPC e do IFAP, pela retenção do último PP na ação 1.1.3;*
- c) do ST da AG PDR2020, pelo atraso na análise da candidatura ao apoio 6.2.2;*
- d) do IFAP, pela inadequação dos esclarecimentos prestados.*

Porém, os factos (ou omissões) cuja comprovação faria incorrer os seus autores em responsabilidade disciplinar encontram-se prescritos nos termos do n.º 1 do artigo 178.º da LTFP. Aliás, já o estavam no momento das denúncias, a 10/12/2020 e 09/05/2021.

5. RECOMENDAÇÕES

(222) *Considerando as conclusões acima expendidas, em caso de concordância do Senhor Secretário de Estado da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, recomenda-se:*

- *À AG do PDR2020:*

- *a emissão de regras claras e, amplamente, divulgadas, sobre os procedimentos e o papel das entidades competentes intervenientes no despoletar do apoio 6.2.2;*

- *a definição de regras claras e precisas sobre os critérios e ponderações na avaliação de risco das candidaturas, bem como das consequências/condicionantes previstas para os graus de risco estabelecidos, com ampla divulgação junto dos potenciais jovens agricultores;*

- *Ao IPMA, através do gabinete do Ministro do Mar, que certifique, de forma inequívoca, a ocorrência de um fenómeno climatérico adverso e a sua eficácia na devastação de casos isolados, como o da ..., sempre que solicitada a sua intervenção no processo de reconhecimento.*

- *Ao IFAP, a implementação de mecanismos e de procedimentos com vista a uma comunicação eficaz, tempestiva e personalizada junto dos beneficiários de adiantamentos ao apoio 6.2.2;*

- *Face às falhas de análise e controlo administrativo vivenciadas no PA n.º..., a execução de uma ação de auditoria de sistema à ação 3.1 “Jovens Agricultores” do PDR2020 pela IGAMAOT.*

6. PROPOSTAS

(223) *Tendo em conta os factos apurados e as conclusões formuladas, propõe-se:*

a) *O arquivamento do presente processo de inquérito, no tocante à eventual responsabilidade disciplinar imputável aos intervenientes, face à prescrição dos factos denunciados, e em caso de concordância do Senhor Secretário de Estado da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, o envio do presente relatório à denunciante.*

b) *O envio do presente relatório, após homologação, para conhecimento e implementação das recomendações constantes do ponto anterior que lhes sejam*

aplicáveis, devendo a IGAMAOT ser informada dos procedimentos implementados no prazo de 60 dias:

- *à DRAPC, à AG do PDR2020 e ao IFAP;*
- *ao IPMA, através do gabinete do Ministro do Mar.”*

22. A enumeração dos factos provados e não provados deve ser lida em conjugação com a apreciação crítica a seguir efetuada e que explicita por que razão o Tribunal atribuiu credibilidade a certos elementos e recusou transformar expectativas e projeções em certeza probatória.

V. APRECIAÇÃO CRÍTICA DA PROVA

23. A apreciação crítica da prova é feita segundo o princípio da livre apreciação, sem prejuízo das regras relativas ao ónus da prova. Importa, por isso, justificar as razões para se darem como provados os factos atrás indicados.

24. O Tribunal avaliou os depoimentos das testemunhas e as declarações de parte segundo critérios de coerência interna, espontaneidade, consistência com a prova documental e com as regras da experiência.

25. Neste âmbito, atribuiu maior peso aos factos diretamente observáveis relacionados com o estado físico das estufas e menor peso às afirmações sobre a produtividade e os preços futuros quando não corroborados por elementos contabilísticos ou contratuais.

26. Valorizou-se a prova testemunhal como essencial para apreciar a gravidade dos danos não patrimoniais e a sua intensidade relacionada com a incerteza prolongada no que respeita à actividade agrícola da Demandante.

-
27. Utilizou-se a prova disponível para densificar o nexo causal, distinguindo entre o dano primário provocado pelo evento meteorológico e o dano decorrente do prolongamento e agravamento associado à indefinição procedimental.
28. O Tribunal valorou os documentos juntos pelas Partes e o processo instrutor tendo em conta a sua natureza e força probatória. Distinguiu-se, em particular, entre documentos de natureza administrativa e documentos de natureza privada, designadamente, correspondência eletrónica, faturas e comunicações comerciais, cuja força probatória depende, em maior medida, de contextualização e de confirmação.
29. No âmbito dos documentos de natureza administrativa salienta-se o pedido de pagamento do projeto PRODER, com a identificação do beneficiário, dos montantes, das rubricas e da lista de documentos de despesa foram valorizados como elemento objetivo quanto à existência do projeto, ao investimento elegível aprovado e à despesa apresentada.
30. Todavia, este documento não prova, por si, produtividade efetiva, sucesso comercial ou níveis de rendimento que pudessem ser obtidos com o desenvolvimento do projeto.
31. A fatura de aquisição de plantas de 19-11-2015 foi valorada como documentação da aquisição de plantas e do respetivo preço, coerente com o arranque do investimento, mas não demonstra parâmetros de produtividade ou preços de venda futuros.
32. O correio eletrónico de 2015 sobre a garantia bancária e a comunicação da Demandante ao PDR 2020 foi valorado como indício relevante da cronologia do investimento e das expectativas e pressupostos do negócio. Foi, porém, considerado como insuficiente para demonstrar plenamente o rendimento que seria obtido.
33. A correspondência comercial de 2016 relativa aos contactos com uma empresa estrangeira leva o Tribunal a reconhecer que a mesma evidencia a intenção de preparar um canal de fornecimento, incluindo referências a embalagens, logística e preços indicativos.

-
34. Contudo, revela-se que nas negociações, os pedidos de informação, as estimativas e ausência de cláusulas típicas de um contrato em função de quantidades mínimas, preço vinculativo, calendário definitivo e de responsabilidade por incumprimento não existem.
35. Por isso, tal prova não foi bastante para dar como demonstrado um contrato de fornecimento certo e vinculativo, nem, em consequência, a certeza do preço e da produção que a Demandante usa como base do cálculo indemnizatório.
36. O correio eletrónico e os anexos demonstram diligências preparatórias e exigências de conformidade, mas não consubstanciam, por si, compromisso contratual de compra e venda. Assim, foram ponderados como indício de preparação técnica, sem aptidão para provar rendimentos futuros certos.
37. O Tribunal considerou a impugnação expressa do Demandado quanto à relevância destes documentos para suportar produtividades, número de campanhas e preços, bem como a crítica à ausência de prova contabilística da produção e comercialização efetivamente obtidas.
38. A prova documental revelou-se determinante para reconstruir a existência de um procedimento administrativo, a sua finalidade e ligação a um mecanismo de apoio regulamentado, bem como para demonstrar a existência de circunstâncias meteorológicas adversas.
39. A prova testemunhal, apreciada com prudência, foi coerente quanto à existência de danos patrimoniais e não patrimoniais, assim como quanto ao impacto da indefinição procedimental por parte do Demandado.
40. Não obstante, a prova testemunhal tem limitações na quantificação económica detalhada, sobretudo quando a atividade envolve múltiplas variáveis técnicas e económicas.
41. Assim, o Tribunal atribuiu-lhe maior relevo na confirmação da realidade do impacto e menor relevo na quantificação precisa do dano patrimonial.

42. Quanto ao facto ilícito a prova documental e a sequência temporal descrita nos articulados e alegações sustentam a conclusão de que não foi proferida decisão expressa e fundamentada em prazo razoável.
43. Quanto aos prejuízos, a Demandante apresentou cálculos de lucros cessantes assentes em produtividade e preços, mas esses cálculos envolvem inevitavelmente projeções, pressupostos e hipóteses sobre o que teria acontecido se a atividade tivesse prosseguido sem constrangimentos.
44. A prova produzida não permitiu transformar essa projeção numa certeza, razão pela qual se fixou como não provado que a totalidade do montante peticionado corresponda a perdas certas e integralmente imputáveis à conduta administrativa.
45. Não obstante, a prova foi suficiente para demonstrar a existência de prejuízo relevante e a plausibilidade de que a indefinição procedimental tenha contribuído para prolongar e agravar consequências económicas e financeiras da Demandante.
46. A solução adequada é, por isso, a fixação do dano indemnizável por equidade dentro do que se tem por provado, com redução prudente.
47. Adicionalmente, quanto aos documentos juntos pela Demandante na petição inicial, o Tribunal considera o seguinte:
- 1) Os emails de fevereiro de 2018 (*Docs. 14 e 16*) são relevantes para contextualizar o estado de fragilidade financeira e operacional e para demonstrar que a prioridade era a recuperação mínima da exploração e a obtenção de uma campanha rentável.
Têm, porém, natureza eminentemente contextual e não traduzem prova suficiente do montante do dano.
Servem sobretudo para reforçar a plausibilidade do impacto económico e da necessidade de resposta administrativa célere.
 - 2) A exposição e carta ao membro do Governo responsável pelo Ministério da Agricultura e Pescas (*Docs. 18 e 19*) são relevantes como prova de que foi efetuada comunicação formal e tempestiva às entidades públicas, identificando o projeto e descrevendo os danos. Não constituem, por si,

prova plena do dano económico, mas corroboram a sequência temporal e a diligência da Demandante em solicitar a intervenção administrativa.

- 3) As fotografias (*Doc. 17*) são coerentes com danos relevantes em estruturas de estufa (coberturas deslocadas, arcos deformados e exposição das culturas). Não permitem a quantificação rigorosa de perdas, mas reforçam a credibilidade da ocorrência de dano material.
- 4) A posição da Administração de 15-03-2018 (*Doc. 22*) é relevante por ser uma recusa expressa de acionamento da Operação 6.2.2, com fundamento em diferença de contornos em relação aos eventos meteorológicos ocorridos no Algarve e na inexistência de outros apoios.

Este elemento é central para a apreciação da ilicitude e da culpa e para o apuramento do momento em que, pelo menos, se formou uma decisão administrativa comunicada à Demandante, bem como para avaliar a sua pertinência.

- 5) A certidão do IPMA (*Doc. 30*) constitui um documento oficial com elevado valor probatório quanto à ocorrência e intensidade do fenómeno meteorológico, incluindo referências a rajadas muito fortes e a precipitação intensa, bem como a qualificação do evento como Tempestade Ana. Reforça a premissa factual da ocorrência e reduz o espaço de controvérsia quanto à natureza do fenómeno meteorológico.
- 6) O contrato-promessa (*Doc. 15*) demonstra a existência de um negócio jurídico e a mobilização de um montante relevante no que diz respeito ao sinal.
A sua importância, para o presente litígio, é indireta: pode corroborar esforços na obtenção de liquidez para recuperar a exploração, mas não são prova direta de dano indemnizável, nem substituem a prova de rendimentos perdidos.
- 7) O email de 07-06-2018 (*Doc. 32*) e as fotografias evidenciam a urgência na reparação dos danos.
- 8) O plano de fertilização é um documento técnico útil para contextualizar práticas agrícolas e o estado do solo, mas sem aptidão direta para provar rendimentos perdidos.

- 9) O Relatório IPMA sobre a Tempestade Ana (*Doc. 34*) é um documento técnico-científico oficial com elevado valor probatório para caracterizar o fenómeno meteorológico. As referências à zona da ... (precipitação e rajadas) e as considerações finais, incluindo a referência a convecção linear e possibilidade de mesovórtices foram determinantes para reduzir a controvérsia sobre a intensidade do evento e natureza destrutiva.
- 10) O ofício de 18-07-2018 (*Doc. 36*) revela uma posição expressa de recusa de enquadramento na Operação 6.2.2 com base na comparação com outros fenómenos classificados como tornados no Algarve e em Esposende. É particularmente relevante para a delimitação do momento em que se formou uma decisão.
- 11) O Boletim Climatológico de agosto 2018 (*Doc. 37*) é útil para compreender a onda de calor e o agravamento de risco produtivo em agosto de 2018. Não prova, por si, prejuízos patrimoniais concretos, mas suporta a plausibilidade de deterioração de culturas expostas.
- 12) A correspondência dirigida ao Ministro ... (*Doc. 38 e 39*) são documentos relevantes para provar a insistência e formulação de argumentos, bem como para caracterizar o grau de dificuldades da Demandante.
- 13) A carta da Confederação Nacional da Agricultura (*Doc. 40*) é útil como indício de que o processo deveria ser reavaliado.
- 14) O ofício do Provedor de Justiça (*Doc. 41*) é um documento de um órgão independente com relevo por sintetizar as diligências instrutórias e sublinhar o entendimento técnico do IPMA quanto à eficácia destrutiva de rajadas na ordem dos 100 km/h sobre as estufas, bem como por referir a emissão de despacho reconhecendo fenómeno climático adverso na ... e consequente abertura da medida 6.2.2 em 2019.

Este documento foi ponderado como reforço significativo da plausibilidade causal do evento meteorológico e da discussão sobre a tardia atuação administrativa.
- 15) O Despacho n.º 5206/2019 (*Doc. 43*) traduz-se no reconhecimento oficial do fenómeno meteorológico na ..., menciona as regras de abertura do período de candidaturas e níveis de apoio. É central para a apreciação da previsibilidade do mecanismo e para a reconstrução da

linha temporal, uma vez que o reconhecimento oficial ocorre em maio de 2019, após comunicações e recusas anteriores sobre as pretensões da Demandante.

- 16) A submissão à candidatura dos apoios da medida 6.2.2 (*Doc. 44*), em 28-06-2019, documento gerado em plataforma oficial, com força probatória elevada quanto à data de submissão, código do projeto e descrição sintética da situação e do investimento pretendido. O Tribunal valorou-o como prova do impulso da Demandante, mas não como prova plena de perdas de rendimento.
- 17) A ata de audiência de esclarecimentos de 15-07-2019 (*Doc. 45*) é útil para comprovar que a candidatura 6.2.2 já havia sido submetida e que se admitiu, em contexto cautelar, a hipótese de adiantamento e a relação entre o procedimento administrativo e a utilidade da providência cautelar.
- 18) O ofício de 26-08-2019 (*Doc. 47*) é relevante por esclarecer a posição de que não existia base legal para adiantamentos fora da apreciação da candidatura. Este elemento foi ponderado para apreciar, por um lado, a recusa de adiantamento e, por outro, os limites do nexo causal, na medida em que a carência de liquidez não podia ser automaticamente suprida pelo adiantamento.
- 19) O email do IFADAP de 6-01-2022 (*Doc. 49*) documenta que, anos após o evento, ainda existiam questões a tratar no âmbito da medida 6.2.2. Não prova, por si, omissão em 2018/2019, mas reforça a ideia de arrastamento administrativo e de necessidade de clarificação da situação da Demandante.
- 20) O relatório do IGMAOT (*Doc. 50*), cujas conclusões foram transcritas *supra*, foi valorado pelo o Tribunal como um repositório útil de cronologia interna, identificação de intervenientes, referência a documentos e síntese de diligências. Todavia não equivale a prova plena dos factos controvertidos, nem substitui a prova necessária para a quantificação dos prejuízos.
- 21) Em relação ao processo executivo (*Doc. 56*) o Tribunal não o tratou como prova direta de que a Administração causou a dívida considerando-o como indício de agravamento do quadro financeiro, podendo ser relevante para a apreciação da gravidade subjetiva (angústia e incerteza) e para a compreensão da perda patrimonial invocada.

48. O Tribunal distinguiu, no âmbito da prova documental, documentos oficiais e peças processuais de documentos de parte e comunicações privadas, cuja força probatória depende de contextualização.
49. As informações internas, quadros de reanálise e comunicações da Administração evidenciam a densidade do controlo administrativo-financeiro e permitem compreender o impacto da alegação de exigências normativas na duração do procedimento. Este aspeto é relevante para separar, no nexo causal, o segmento de atraso imputável a omissão de decisão de outros segmentos temporalmente explicáveis por mecanismos de controlo do regime de ajudas financeiras.
50. Os elementos relativos a inquéritos, participações e despachos instrutórios foram apreciados com prudência. A sua existência é relevante para contextualizar a atuação administrativa e o ambiente de suspeição, mas não permite, sem mais, concluir pela verificação de ilícitos disciplinares ou penais, nem substitui a análise própria dos pressupostos da responsabilidade civil extracontratual do Estado.
51. Finalmente, a documentação relativa a pedidos de adiantamento contra fatura e às exigências de verificação de execução material foi considerada relevante para calibrar os problemas da causalidade e da indemnização.

VI. FUNDAMENTAÇÃO DE DIREITO

52. A responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas tem consagração constitucional no artigo 22.º da Constituição da República Portuguesa, segundo o qual o Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis, conjuntamente com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte violação de direitos ou prejuízo para outrem. No plano legal, aplica-se o Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas (Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro (RRCEE)).
53. Para a responsabilidade por facto ilícito, o artigo 7.º do RRCEE exige, em regra, a verificação cumulativa de cinco pressupostos. A saber: facto (ação ou omissão) imputável à Administração; ilicitude; culpa; dano e nexo de causalidade.

54. A ilicitude, nos termos do artigo 9.º do RRCEE, reconduz-se à violação de normas jurídicas ou de princípios gerais de direito, incluindo o princípio da legalidade, da proporcionalidade, da imparcialidade, da boa administração, da proteção da confiança e da colaboração.

Por seu turno, o Código do Procedimento Administrativo densifica deveres de conduta, de decisão e de fundamentação, que funcionam como concretização daqueles princípios.

55. No presente caso, a discussão surge no contexto de um procedimento associado a um mecanismo de apoio público respeitante à medida 6.2.2 do PDR 2020, com o regime constante da Portaria n.º 199/2015.

Trata-se de uma matéria que envolve uma apreciação técnico-administrativa relevante no âmbito da qualificação do evento e dos requisitos do mecanismo de apoio.

Mas essa margem de apreciação não elimina o dever jurídico de decidir e de fundamentar.

A Administração pode indeferir ou deferir, pode reconhecer ou não reconhecer, mas não pode omitir a decisão, sobretudo quando a finalidade do mecanismo é a de reagir a danos com rapidez e eficácia.

56. A culpa é apreciada nos termos do artigo 10.º do RRCEE. Em certas situações, opera presunção de culpa leve. De qualquer forma é admissível a culpa do serviço, quando o funcionamento global da organização administrativa revele deficiências que se traduzam em omissões censuráveis. A culpa do serviço é particularmente adequada em cenários de inércia procedimental ou de arrastamento injustificado da atividade administrativa, quando não seja possível individualizar os agentes que causaram os prejuízos.

57. O nexo de causalidade rege-se pelo artigo 563.º do Código Civil e tutela os danos que o interessado provavelmente não teria sofrido se não fosse a lesão.

Em sede de quantificação, o artigo 566.º do Código Civil prevê que a indemnização deve, em regra, reconstituir a situação que existiria se não se tivesse verificado o evento danoso (n.º 2), e admite o recurso à equidade quando não seja possível apurar com exatidão o valor dos danos (n.º 3), desde que exista base factual suficiente.

58. Quanto aos danos não patrimoniais, o artigo 496.º do Código Civil exige gravidade bastante para merecer tutela do direito, sendo o montante fixado equitativamente, ponderando as circunstâncias do artigo 494.º do Código Civil.

59. A jurisprudência administrativa tem reconhecido que a violação do direito a uma decisão em prazo razoável e a omissão de atuação devida podem constituir fonte de responsabilidade civil, impondo uma análise rigorosa do nexo causal e uma quantificação prudente, frequentemente assente em equidade quando a prova do *quantum* seja incerta.

Definido o quadro normativo, segue-se a subsunção dos factos nos pressupostos da responsabilidade e a quantificação da indemnização.

VII. SUBSUNÇÃO DOS FACTOS AO DIREITO

60. O Tribunal parte de três pontos essenciais para proceder à subsunção jurídica dos factos:

- 1) A existência de dever de decisão e conclusão do procedimento administrativo;
- 2) A linha temporal de reconhecimento da candidatura, da aprovação e da fase de execução, que demonstra que o acesso ao mecanismo depende de atos sucessivos e de controlos;
- 3) A diferença entre dano material observável e lucro cessante projetado.

61. A partir destes pontos, densifica-se a ilicitude por omissão e atraso, identifica-se a culpa do serviço, apura-se um nexo causal pelo menos parcial e recorre-se à equidade. No caso concreto, a cadeia lógico-jurídica que importa verificar é a seguinte:

a) existiu um dever de decidir e de encerrar o procedimento administrativo (deferindo ou indeferindo) em prazo razoável;

b) a Administração, antes do reconhecimento oficial de maio de 2019, assumiu posições de recusa e manteve indefinições que prolongaram a incerteza da Demandante;

c) o reconhecimento oficial do fenómeno na ... (Despacho n.º 5206/2019) veio, à *posteriori*, confirmar a relevância meteorológica do evento e abriu o canal formal para uma candidatura;

d) a Demandante candidatou-se no prazo fixado e viu discutida a questão de adiantamentos e da liquidez;

e) os danos económicos alegados são, em parte, dependentes de variáveis exógenas, mas a indefinição procedimental pode constituir causa adequada de agravamento de prejuízos num segmento que deve ser fixado com prudência e por equidade.

62. Da matéria de facto provada resulta que existiu um procedimento administrativo associado à possibilidade de enquadramento e concessão de uma subvenção pública.

Resulta igualmente que, apesar de diligências instrutórias e das sucessivas iniciativas da Demandante, não foi proferida decisão expressa e suficientemente fundamentada em prazo razoável.

63. O dever jurídico de decidir decorre do CPA e dos princípios gerais da boa administração, não sendo afastado por a Administração dispor de uma margem de apreciação ou de valoração técnico-administrativa. O dever de decidir é um dever mínimo de tutela do administrado, mesmo que a decisão final fosse negativa. O particular tem direito a conhecê-la, em tempo útil, e a reagir jurisdicionalmente ou por meios administrativos.

64. Assim, as omissões e atrasos são imputáveis ao Demandado e reconduzem-se ao funcionamento dos serviços na sua dependência.

65. A ilicitude, para efeitos do artigo 9.º do RRCEE, está presente quando a atuação administrativa viole norma jurídica ou princípio geral aplicável. No caso, a ilicitude não reside em a Administração ter decidido num sentido ou noutro, o que implicaria a substituição de um juízo mérito, mas em ter mantido o procedimento sem decisão expressa e fundamentada, por período que excede o razoável, frustrando a previsibilidade e a legítima expectativa da Demandante no desenvolvimento de uma exploração de amoras.

66. A finalidade da medida para o restabelecimento do potencial produtivo torna particularmente relevante a celeridade e a decisão em tempo útil. A indefinição prolongada, neste contexto, tem aptidão para agravar prejuízos, por impedir que o particular tome decisões informadas e por comprometer oportunidades de reposição tempestiva da capacidade produtiva.

Conclui-se, portanto, que a omissão injustificada constitui violação do dever de decisão e do princípio da boa administração, integrando ilicitude relevante.

67. A culpa, em sede de RRCEE, pode ser apreciada à luz da presunção de culpa leve, quando aplicável, e, sobretudo, em termos de culpa do serviço. A manutenção de um procedimento em indefinição prolongada, apesar de instrução parcial, é censurável segundo um padrão de diligência normal da Administração.

Não se exige a individualização de um agente concreto, bastando apurar que o serviço, como organização, não atuou com a diligência exigível.

O que resulta provado é um deficiente funcionamento do serviço, apto a fundar a culpa do serviço. Verifica-se, assim, o pressuposto da culpa.

68. A Demandante reclama danos patrimoniais sob a forma de lucros cessantes ou perdas de rendimento, apresentando os respetivos cálculos e pressupostos.

O Tribunal considera provada a existência de prejuízo económico relevante, mas não considera provada a integralidade do montante peticionado, nem a sua certeza e imputação exclusiva ao facto ilícito.

69. Esta conclusão decorre de três ordens de razões:

a) os lucros cessantes representam uma projeção sobre a evolução provável de uma atividade produtiva;

b) no setor agrícola, a incerteza é acrescida por fatores climáticos e de mercado;

c) o cálculo apresentado assenta em pressupostos relativos à produtividade e aos preços que podem variar substancialmente.

70. Não obstante, o Tribunal não ignora que a indefinição procedimental tem aptidão adequada para prolongar os prejuízos.

Na verdade, se tivesse surgido uma decisão positiva em tempo útil, poderia ter havido reposição da exploração agrícola, e, se houvesse uma decisão negativa, a Demandante poderia ter reorganizado a atividade e procurado alternativas.

Em ambos os cenários, o custo económico e o tempo que se pode considerar perdido são imputáveis, pelo menos parcialmente, à omissão do Demandado.

71. O nexo de causalidade, nos termos do artigo 563.º do Código Civil, exige que o dano seja consequência provável do facto ilícito. No caso, a prova não permite afirmar que toda a perda de rendimentos invocada pelo Demandante decorra do facto ilícito.

Porém, é razoável afirmar que a omissão contribuiu para prolongar a situação de constrangimento e incerteza, funcionando como condição relevante para o agravamento de parte do prejuízo.

O nexo causal é, por isso, parcial.

Tal impõe redução do *quantum*, fixando-se a indemnização no segmento que o Tribunal, com prudência, consegue imputar ao facto ilícito com probabilidade bastante.

72. Estando provada a existência de dano e a sua ligação causal parcial ao facto ilícito, mas não sendo possível apurar com exatidão o seu valor, a lei permite a fixação por equidade nos termos do artigo 566.º, n.º 3, do Código Civil.

73. Importa, a este título, recordar a relevância jurídico-causal da fase de aprovação e adiantamentos. Estes documentos evidenciam que, mesmo após o reconhecimento oficial e a aprovação da candidatura, a reposição efetiva do potencial produtivo ficou condicionada por regras de controlo e de boa gestão financeira. Esta circunstância é decisiva para afirmar a causalidade entre omissão inicial e a perda de rendimento invocado.

Por outro lado, reforça a ideia de nexo causal parcial, uma vez que os atrasos procedimentais devem ser separados dos atrasos associados a controlos legais e a desconformidades documentais.

74. Justifica-se assim uma quantificação prudente por equidade e uma imputação apenas do segmento de dano que, com probabilidade bastante, decorre da ausência de atuação administrativa em tempo útil.

75. Atentas as circunstâncias do caso, a natureza do setor económico e a prova produzida, o Tribunal fixa a indemnização por danos patrimoniais em €200.000,00.

Este valor traduz uma redução substancial face ao pedido, compatível com a insuficiência probatória quanto ao *quantum* integral e com o carácter parcial do nexo causal.

76. Trata-se de um juízo prudencial, que procura compensar o segmento de prejuízo razoavelmente imputável ao tempo perdido e ao agravamento resultante da indefinição, sem assumir como certo o cenário económico projetado pela Demandante.

77. Quanto aos danos não patrimoniais, está provado que a Demandante sofreu angústia, incerteza prolongada e frustração de expectativas legítimas, com reflexos pessoais e profissionais.

Estes danos não se reconduzem a um mero incómodo.

A duração do processo e o contexto pessoal e profissional amplamente afetado na procura da reposição da capacidade e sustentabilidade económica da exploração de amoras conferem gravidade bastante para a tutela jurídica.

O Tribunal fixa, por equidade, a compensação por danos não patrimoniais em €7.000,00, ponderando o grau de censurabilidade da conduta administrativa e a necessidade de manter proporcionalidade e conformidade com padrões jurisprudenciais.

VIII. DECISÃO

78. Pelo exposto, o Tribunal Arbitral delibera:

a) Julgar a ação parcialmente procedente.

b) Condenar o Demandado a pagar à Demandante a quantia global de €207.000,00, sendo €200.000,00 a título de danos patrimoniais e €7.000,00 a título de danos não patrimoniais.

c) Condenar o Demandado no pagamento de juros de mora, à taxa legal sobre as quantias referidas, desde a citação na presente ação arbitral até efetivo e integral pagamento.

d) Absolver o Demandado do demais peticionado.

79. Os encargos processuais são fixados em partes iguais nos termos do artigo 29, nº6, do Novo Regulamento de Arbitragem Administrativa.

Valor da ação: €916.000,00 (novecentos e dezasseis mil euros).

Notifique-se,

Lisboa, 20 de maio de 2026

Os Árbitros

(Pedro Costa Gonçalves)

(João Martins Claro)

(Rui Medeiros)