

Tribunal da Relação de Coimbra
Processo nº 4798/20.1TBVIS.C1

Relator: ALBERTO RUÇO

Sessão: 26 Outubro 2021

Votação: UNANIMIDADE

Meio Processual: APELAÇÃO

Decisão: CONFIRMADA

COMPETÊNCIA MATERIAL

TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS

EMPREITADA DE OBRAS PARA ÁGUAS RESIDUAIS

Sumário

É da competência material dos tribunais administrativos – al. f) do n.º 1 do artigo 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (Aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro) – a ação através da qual os autores pretendem obter uma indemnização relativa a danos que alegam ter sofrido num prédio urbano causados pela ação da empreiteira contratada pela Câmara Municipal para realizar obras de captação e condução de águas residuais (saneamento básico).

Texto Integral

I. Relatório

a) O presente recurso vem interposto da decisão que declarou o tribunal recorrido incompetente, em razão da matéria, para conhecer da ação, absolvendo os Réus da instância, por ter entendido que a competência pertencia aos tribunais administrativos.

Os Autores pedem a condenação solidárias das Rés numa indemnização por danos causados pela empreiteira quando realizou obras de saneamento básico promovidos pela dona da obra, a Câmara Municipal.

b) É desta decisão que vem interposto recurso por parte dos autores M... e A..., cujas conclusões são as seguintes:

«I. 1. Os AA. intentaram a presentam ação alegando que a 2.ª Ré, ente público, foi (é) a dona da obra, realizou o projecto para a sua execução e procedeu à sua fiscalização, sendo a obra totalmente realizada pela 1.ª Ré, sociedade comercial.

II. O Tribunal A Quo entendeu que a questão trazida aos autos pelos AA. é “uma questão de natureza administrativa”, a qual “pertence aos Tribunais da ordem administrativa, pois que “devem ser consideradas relações jurídicas administrativas as relações interpessoais e inter-administrativas em que de um dos lados da relação se encontre uma entidade pública ... tendo como objecto a prossecução do interesse público, de acordo com as normas de direito administrativo”.

III. Concluído, deste modo, que a Ré, Câmara Municipal de ..., se “encontra, na relação material controvertida, e nos autos, em tal “posição” de ente público...

IV. Ao contrário do apontado pelo tribunal A. Quo, a 1.ª Ré, pessoa colectiva de direito privado, não actuou no âmbito de um contrato de empreitada de obras públicas, em execução de actividade pública, regulada pelos princípios e normas de direito administrativo constantes do respectivo contrato”.

V. A questão da competência do tribunal em razão da matéria terá de ser aferida pela pretensão ou pedido concretamente formulados.

VI. Importa, analisados os factos descritos e o pedido dos AA., desde logo deixar dito e definido que o 2.ª Réu - ente público - age despido dessa qualidade "status" tal como se fosse uma entidade privada (o que se conclui ser o caso concreto).

VII. A Câmara Municipal de ... limitou-se a exercer as suas atribuições em pleno pé de igualdade com os particulares, sendo os actos por si praticados de “mera gestão privada”, intervindo como “como simples particular”.

VIII. Apenas “competem” aos tribunais dessa jurisdição especial o “julgamento de acções que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas”.

IX. Os tribunais de jurisdição ordinária, na circunstância os tribunais de comarca, são os tribunais regra - por força da delimitação negativa do nº 1 do artº 18º da LOFTJ 99 aprovada pela L 3/99, de 2/1, e do artº 66º do CPC, nos termos dos quais “são da competência dos tribunais judiciais as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional”, regra aplicável a título subsidiário, tal como resulta do artº 7º do novo ETAF, aprovado pela L 13/2002, de 19/2.

X. “Os tribunais comuns são os competentes para o julgamento de uma acção para efetivação da responsabilidade civil extracontratual, cuja causa de pedir se traduz numa conduta alegadamente ilícita e produtora de danos para um terceiro particular diretamente lesado.

XI. No caso *sub iudice*, estamos perante actos de gestão privada da Câmara Municipal de ..., que se encontra e actua numa posição de paridade com os articulares a que os atos respeitam e, portanto, nas mesmas condições e no mesmo regime em que poderia proceder um particular, com submissão às normas de direito privado”.

XII. Não estamos no âmbito de relações jurídico-administrativas, uma vez que entre os Autores e a Administração (Município de ...) e a ré L... não existe qualquer vínculo emergente no exercício da função administrativa, actuando a Câmara Municipal apenas e tão só como fiscalizadora da execução da obra.

XIII. Estão excluídos da jurisdição administrativa e fiscal os recursos e as acções que tenham por objeto”...“questões de direito privado, ainda que qualquer das partes seja pessoa de direito público”.

XIV. A natureza administrativa do respetivo contrato de empreitada (para execução de obra pública) apenas é relevante para efeitos de inclusão do conhecimento das questões dele emergentes no âmbito da jurisdição administrativa,

XV. Não implicando, a existência desse contrato, que os atos ou omissões praticados na sua execução que lesem terceiros, emergentes de outros factos jurídicos, sejam considerados como atos de gestão pública.

XVI. A competência material depende do "tema decidendum" conjugado com a causa de pedir.

XVII. Apenas deverá competir a apreciação e decisão aos tribunais administrativos quando a questão colocada seja a apreciação de um facto ilícito, gerador de danos, mas inserido na gestão pública do Estado ou de outras entidades equiparadas ou englobadas no conceito mais amplo de Estado”;

XVIII. Radicando a causa de pedir na realização / execução da obra e nos danos que esta realização trouxeram para a sua propriedade “a função jurisdicional está atribuída aos tribunais comuns, ou seja, aos tribunais judiciais, pois que se visa o julgamento de acções que respeita à gestão privada daquelas entidades”.

XIX. Pois que o ente público, Câmara Municipal, limita-se a exercer as suas atribuições em pleno pé de igualdade com os particulares, desprovida do poder de supremacia que lhe advém da sua qualidade de ente público administrativo;

XX. Intervindo como simples particular, despidos da sua "potestas" ou "auctoritas,

XXI. Enquadrando-se as condutas (alegadamente) ilícitas e danosas numa atividade regulada por normas comuns de direito privado (civil ou comercial).

XXII. A questão em análise prende-se com a responsabilização do empreiteiro, adjudicatário da empreitada, por violação dos seus deveres contratuais para com o órgão público adjudicante, e não se cura de analisar as relações contratuais entre a entidade pública adjudicante e a entidade privada adjudicatária.

XXIII. Trata-se de uma atividade, de acto, de comportamentos ou condutas, vistos da perspectiva de um lesado e particular, (os AA., terceiros) cuja avaliação, para efeitos do apuramento da respetiva responsabilidade civil é regulada, por normas de direito privado, a qual tem subjacente uma relação jurídico-privada, como tal regulada pelo direito privado e da competência dos tribunais judiciais.

XXIV. A questão trazida a estes autos e a este tribunal é (no fundo) uma "questão de direito privado", a qual tem de ser aferida por normas, princípios e critérios próprios do direito privado, e, como tal, a respectiva dirimência

encontrar-se-á, por sua própria natureza, arredada da jurisdição especial dos tribunais administrativos, e tem de ser submetida, apreciada e decidida pela jurisdição civil por ser a única competente

Termos em que, pela procedência da presente apelação, a decisão proferida pelo Tribunal A Quo deve ser substituída por outra que julgue improcedente a excepção da incompetência material do tribunal e considere a jurisdição civil a competente para julgar os factos e pedidos dos AA.

c) Não há contra-alegações.

II. Objeto do recurso.

O recurso coloca apenas uma questão que consiste em verificar se o tribunal recorrido é o competente em razão da matéria para conhecer da presente ação ou se, ao invés, essa competência está atribuída aos tribunais administrativos.

III. Fundamentação

a) Matéria processual relevante

1 - Os Autores pedem a condenação solidária dos Réus no seguinte:

a) Reconhecerem a existência danos na propriedade/imóvel dos Autores, decorrentes das da sua empreitada,

b) Pagarem aos autores dos valores necessários à realização de todas as obras de reparação e eliminação dos danos causados no seu imóvel que aqui se peticionam em 52.762,88€, acrescidos de juros desde a citação até integral pagamento.

c) pagarem aos Autores, a título de indemnização por danos não patrimoniais, decorrentes do uso do imóvel nas condições e com os danos resultantes da empreitada e da necessária desocupação do imóvel durante a execução dos trabalhos, o valor de 7.000,00€.

2 - A ré Câmara Municipal de ..., no âmbito do seu plano de atividades, decidiu levar a cabo, na freguesia de ..., a obras para captação e condução de águas residuais (saneamento básico), no projeto que designou como «Ampliação do sistema de águas residuais urbanas de ...» - E - 201704, com obras na freguesia de ... no lugar de Q..., da mesma freguesia.

3 - A execução desta obra foi levada a cabo pela empreiteira contratada pela Câmara Municipal de ..., L..., Lda., em fevereiro do ano de 2020, sendo o projeto para a execução da obra e a fiscalização da obra elaborado e efetuada pela ré Câmara Municipal.

4 - Para a realização desta obra a ré L..., Lda., teve necessidade de proceder à abertura de valas nos caminhos públicos de acesso para e no interior do dito lugar de Q...

5 - Na execução das obras a ré L..., Lda., rasgou o leito dos caminhos, estacou e removeu o asfalto, terra, pedra, de forma a edificar uma vala com a largura e profundidades necessárias à colocação da tubagem “recolectora”;

6 - A ré L..., Lda., para a execução do projeto que lhe foi apresentado pela Câmara Municipal de ... abriu a vala, partiu e retirou as pedras que se encontrava no subsolo na zona contígua ao imóvel dos Autores, utilizando uma máquina giratória com martelo (pneumático/vibratório) com «desmonte»/«quebra» das pedras e seu posterior transporte para outros locais

7 - Na sequência de tais trabalhos, os elementos interiores (paredes) e as fachadas do imóvel dos Autores apresentavam muitas, longas e “largas” fissuras, fruto das fortes vibrações que se fizeram sentir no local, principalmente nas habitações e no seu interior, sendo necessário proceder a reparações nas diversas zonas que identifica.

b) Apreciação da questão objeto do recurso

Como se referiu, o recurso coloca a questão de saber se o tribunal recorrido é competente em razão da matéria para conhecer da presente ação ou se, pelo contrário, essa competência pertence aos tribunais administrativos.

Como também já se deixou dito, os Autores pretendem obter uma indemnização relativa a danos que alegam ter sofrido num prédio urbano causados pela ação da empreiteira contratada pela Câmara Municipal para realizar obras de captação e condução de águas residuais (saneamento básico).

Os Recorrentes argumentam, fundamentalmente, que a atividade em abstrato e os atos em concreto, os comportamentos ou condutas, vistos da perspectiva de um lesado e particular é regulada por normas de direito privado, estando subjacente uma relação jurídico-privada, como tal regulada pelo direito privado e, por isso, da competência dos tribunais judiciais.

Afigura-se, porém, que o tribunal recorrido é efetivamente incompetente em razão da matéria para conhecer da causa, porquanto a circunstância da atividade poder ser qualificada como de direito privado não é relevante neste caso, pelas seguintes razões:

1 - É certo que nos termos do n.º 3 do artigo 212.º da Constituição da República Portuguesa, «Compete aos tribunais administrativos e fiscais o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais.»

Alude-se qui, de facto, a relações jurídicas administrativas e fiscais como critério de atribuição da competência aos tribunais administrativos e fiscais.

O n.º 1 do artigo 1.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (Aprovado pela Lei n.º 13/2002 de 19 de fevereiro) repete a mesma ideia, isto é, «Os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo, nos litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais.»

Acerca da noção de *relação jurídica de direito administrativo*, o Prof. Freitas do Amaral definiu-a como sendo «...aquela que confere poderes de autoridade ou impõe restrições de interesse público à Administração perante os particulares, ou que atribui direitos ou impõe deveres públicos aos particulares perante a administração» - ***Direito Administrativo***, Vol. III, (Lições aos alunos do curso de Direito em 1988/89). Lisboa, 1989. pág. 439/440.

Por sua vez, o Tribunal de Conflitos no seu acórdão de 25-11-2010, considerou que, «Por relações jurídicas administrativas devem entender-se aquelas em que um dos sujeitos, pelo menos, seja uma entidade pública ou uma entidade particular no exercício de um poder público, actuando com vista à realização de interesse público legalmente definido» - In <http://www.gdsi.pt>, processo n.º 021/10.

Sintetizando o que fica exposto, para podermos reconhecer e afirmar que estamos face a uma relação jurídica administrativa temos de isolar dois elementos: por um lado, um dos sujeitos há-se ser uma entidade pública ou se for privada deve atuar legalmente, no caso, como se fosse pública e, por outro, os direitos e deveres que constituem a relação hão-de emergir de normas legais de direito administrativo.

Porém, esta análise não é decisiva no caso dos autos, porquanto o mesmo Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais alarga a competência dos tribunais administrativos ao individualizar outros casos de competência material no n.º 1 do seu artigo 4.º, dispondo, para o que aqui interessa, o seguinte:

«Compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham nomeadamente por objecto:

a) [...]; b) [...]; c) [...]; d) [...]; e) [...]; f) [...]; g) Questões em que, nos termos da lei, haja lugar a responsabilidade civil extracontratual das pessoas colectivas de direito público, incluindo a resultante do exercício da função jurisdicional e da função legislativa; (...).»

2 - No caso dos autos, segundo a alegação dos Autores, verifica-se que os danos no seu imóvel foram causados pela empreiteira contratada pela Câmara Municipal para executar as obras de captação e condução de águas residuais (saneamento básico).

As obras de saneamento básico integram a competência administrativa das autarquias locais, como se vê pelo disposto na al. k), do n.º 2, do artigo 23.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (Regime Jurídico das Autarquias Locais), onde se dispõe que «Os municípios dispõem de atribuições, designadamente, nos seguintes domínios: [...] «k) Ambiente e saneamento básico; ...»

O caso, como vem configurado na petição inicial, integra matéria de responsabilidade extracontratual por ato ilícito, responsabilidade essa que cai na previsão da transcrita al. g) do n.º 1, do artigo 4.º, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

A responsabilidade imputada na petição inicial à ré Câmara Municipal encontra-se prevista nesta norma, pelo que a competência para conhecer dela incumbe ao tribunal administrativo.

Como referem Mário Esteves de Oliveira/Rodrigo Esteves de Oliveira, referindo-se à responsabilidade extracontratual das pessoas coletivas prevista nesta norma, «...sempre que essas pessoas devam responder extracontratualmente por prejuízos causados a outrem, o julgamento da respectiva causa pertencerá à jurisdição administrativa, independentemente da qualificação do acto lesivo como acto de *gestão pública* ou *gestão privada*.

A nossa única dúvida é se, não estando este preceito legal limitado aos danos provocados por um acto de direito privado praticado no quadro de *actividades funcionalmente administrativas*, não deveria estabelecer-se aqui outros limites, parecendo exagerado que os tribunais administrativos passem agora a conhecer da responsabilidade, por exemplo, por acidentes de viação» -

Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais Anotado, Vol. I, Almedina, 2004, pág. 59.

No mesmo sentido Marcelo Rebelo de Sousa/André Salgado de Matos, quando referem que «Actualmente, o ETAF submeteu aos tribunais administrativos toda a responsabilidade civil administrativa extracontratual [art. 4.º, 1, g), h), i) ETAF], mesmo por actos de gestão privada, bem como litígios emergentes de alguns contratos tradicionalmente considerados como de direito privado...»

- ***Responsabilidade Civil Administrativa-Direito Administrativo Geral***, Tomo III. Dom Quixote, 2008, pág. 17.

No mesmo sentido pode ver-se o acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 25-6-2009:

«Atento o disposto no art. 4.º n.º1 g) do ETAF, aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, na redacção da Lei n.º 107-D/2003, de 31 de Dezembro, compete aos tribunais da jurisdição administrativa a apreciação de litígios que tenham por objecto questões em que, nos termos da lei, haja lugar a responsabilidade civil extracontratual das pessoas colectivas de direito público, quer, consequentemente, por actos de gestão pública (como ocorria na vigência do ETAF84), quer por actos de gestão privada praticados no exercício da função pública» - in www.dgsi.pt.

Bem como o acórdão do mesmo tribunal de 16 outubro 2012, no processo 950/10.6TBFAF-A.G1.S1- in www.dgsi.pt.

E na jurisprudência desta Relação:

Acórdão de 07-11-2017, no processo n.º 4055/16.8T8 VIS.C1 (Isaías Pádua), «(...) V- Com o novo regime do ETAF foi propósito do legislador confiar à jurisdição administrativa e fiscal os litígios emergentes da responsabilidade extracontratual da Administração, independentemente de estarem em causa atos de gestão pública ou privada.»

Acórdão de 12-09-2017 (Pires Robalo), no processo n.º 1021/16.7T8GRD.C1, «(...) X - O novo regime alargou o âmbito de jurisdição administrativa a todas

as questões de responsabilidade civil envolvente de pessoas colectivas de direito público, independentemente da questão de saber se as mesmas são regidas por um regime de direito público ou por um regime de direito privado.

XI - Assim, compete aos tribunais da ordem administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham, nomeadamente, por objecto as questões em que, nos termos da lei, haja lugar a responsabilidade civil extracontratual das pessoas colectivas de direito público (artigo 4º, nº 1, alínea g), do ETAF)» - em www.dgsi.pt.

É certo que o dano é causado em concreto pela empreiteira e não pela Câmara Municipal, mas, como referem as Rés, nos termos do n.º 9 do artigo 10.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro), «Podem ser demandados particulares ou concessionários, no âmbito de relações jurídico-administrativas que os envolvam com entidades públicas ou com outros particulares.»

O que se compreende, pois se fosse cindível a jurisdição para conhecer do mesmo complexo de factos gerador de responsabilidade civil, repartindo-se a demanda entre tribunais cíveis e administrativos, tal cisão, para além de outros inconvenientes, obrigaria o lesado a instaurar duas ações idênticas em jurisdições diversas, uma nos tribunais administrativos contra a Câmara e outra nos tribunais comuns contra a empreiteira, gerando uma duplicação de atividade jurisdicional que poderia dar azo à prolação de decisão contraditórias sobre os mesmos factos e pedidos.

Improcede, pelo exposto, o recurso.

IV. Decisão

Considerando o exposto, julga-se o recurso improcedente e mantém-se a decisão recorrida.

Custas pelos Recorrentes.

Coimbra, 26 de outubro de 2021