

Tribunal da Relação do Porto
Processo nº 820/21.2T8PFR-A.P1

Relator: ANTÓNIO CARNEIRO DA SILVA
Sessão: 13 Outubro 2022
Número: RP20221013820/21.2T8PFR-A.P1
Votação: UNANIMIDADE
Meio Processual: APELAÇÃO
Decisão: CONFIRMADA

COMPETÊNCIA MATERIAL

TRIBUNAIS JUDICIAIS

TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS

Sumário

Para apreciar um litígio respeitante a um acordo celebrado entre um Município e particulares relativo à permuta de terrenos são competentes os tribunais judiciais.

Texto Integral

Processo nº 820/21.2T8PFR-A.P1

Acordam os Juízes que integram esta 3ª secção do Tribunal da Relação do Porto

Relatório:

AA e esposa, BB, residentes na Rua ..., ..., Paços de Ferreira, intentaram, perante o juízo local cível de Paços de Ferreira da comarca de Porto Este, acção declarativa de condenação sob a forma de processo comum contra o Município ..., com sede na Praça ..., Paços de Ferreira (apresentando a sua petição inicial em juízo a 08 de Setembro de 2021).

Invocam os autores, em súmula, na sua petição, que em meados do ano de 2003 celebraram acordo com o réu relativo à cedência a este de diversas parcelas de terreno, entre elas uma com cerca de 200m² destinada à abertura de um arruamento para acesso a um equipamento de cariz social a construir, nesse âmbito assumindo o réu o compromisso de proceder à construção de um muro de vedação em blocos de cimento que permitisse a vedação do

remanescente do terreno pertença dos autores, de ceder aos autores uma outra parcela de terreno com cerca de 235 m² de área, e de realizar trabalhos nesse acordo especificados [concretamente a limpeza de um muro de pedra, com tapagem dos buracos e alisamento das juntas, bem como a colocação de ferros galvanizados no seu topo unidos por fios de arame farpado; a pavimentação de uma parcela de terreno com 85 m² de área; a execução de uma grade de ferro; a colocação de um tubo de plástico; e a colocação de um cadeado na abertura do muro], cuja execução o réu se comprometeu a levar a cabo até Dezembro de 2012.

Afirmam que o réu iniciou a execução do muro de vedação a que se comprometera, mas suspendeu-a alegando atravessar dificuldades económicas, pelo que os autores aceitaram adiantar o preço dos materiais necessários à construção, tendo pago a quantia global de € 2 190,27, valor de que ainda não foram reembolsados pelo réu.

Concluem pedindo a condenação do réu a:

- a) pagar aos AA o custo dos materiais de construção aplicados no levantamento do muro, cujo montante ascende a € 2 190,27, a que acrescem juros à taxa legal, desde a data da citação até integral pagamento;
- b) transferir para a titularidade dos AA, a propriedade da parcela de terreno com 235,00m², outorgando para tanto a competente escritura pública imediatamente, ou no prazo que lhe for fixado, não devendo este, ultrapassar os 30 dias, a contar da data da dita decisão a proferir;
- c) executar e concluir, imediatamente, todas as obras que ainda não executou, ou no prazo que lhe for fixado, o qual não deverá ultrapassar 30 dias, a contar da data da dita decisão a proferir;
- d) ondenar o Município, a pagar aos AA o dano causado pela mora no cumprimento das suas obrigações, remetendo-se para execução de sentença o apuramento e liquidação do montante desse dano.

Citado, o réu apresentou contestação, na qual, em súmula, começa por invocar a incompetência material dos tribunais comuns, entendendo que a causa deve ser apreciada no âmbito da jurisdição administrativa.

Isto porque, defende, devendo aferir-se a competência material para o julgamento da causa pela natureza da relação jurídica material tal como apresentada pelo autor, considera que o presente litígio deve ser enquadrado na alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e fiscais (aprovado pela Lei n.º 13/2002), sendo para a sua apreciação competente os tribunais administrativos.

Alega que assim sucede por os autores fundarem a sua pretensão no incumprimento de obrigações contratuais que sempre se desenvolveu tendo por base o “ius imperii” do Município ..., atuando este com as suas vestes

públicas, no âmbito das suas atribuições e tendo por finalidade o cumprimento destas, o que, na visão do réu, consubstancia um acto de direito público cuja apreciação deve ser feita no âmbito da jurisdição administrativa.

Conclui pedindo a sua absolvição da instância.

Os autores apresentaram articulado de resposta, na qual, em súmula, afirmam que a presente lide assenta no incumprimento parcial pelo réu de um contrato que classificam de permuta, que não é regulado por qualquer norma de direito administrativo, e a sua celebração não foi precedida de qualquer procedimento pré-contratual regulado por normas de direito público, não podendo ser classificado de contrato administrativo.

Alegam, ainda, que a alínea c) do nº 2 do artigo 4º do Código dos Contratos Públicos [aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de Janeiro] exclui do âmbito da sua aplicação os contratos de permuta e similares, assumindo essa natureza o acordo cujo incumprimento fundamenta a presente demanda.

Concluem pedindo a improcedência da excepção.

Foi proferido despacho saneador que expressamente conheceu da excepção dilatória invocada, julgando-a improcedente.

É desta decisão que, inconformado, o autor vem interpor recurso, terminando as suas alegações com as seguintes conclusões:

1- O acordo/contrato em causa nos presentes autos, por um lado, teve como fim único a prossecução de um interesse público e a execução de trabalhos que só o ora Recorrente, com as suas vestes públicas, poderia e poderá realizar; e, por outro, tem como objeto, entre o mais, um terreno que pertence ao domínio público - cuja propriedade, como é cristalino, só poderá pertencer a uma entidade pública - e, por isso, implica que qualquer negócio jurídico que exista sobre o mesmo seja celebrado por uma entidade pública, nas suas vestes públicas e de acordo com as normas administrativas aplicáveis aos bens pertencentes ao domínio público.

2- A determinação do tribunal materialmente competente - como o Tribunal de Conflitos, o Supremo Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Administrativo têm afirmado inúmeras vezes - deve partir da análise da estrutura da relação jurídica material submetida à apreciação e julgamento do tribunal, segundo a versão apresentada em juízo pelo A., isto é, tendo em conta a pretensão concretamente formulada e os respectivos fundamentos - pedido e causa de pedir.

3- A permuta de terrenos em causa no acordo, realizou-se única e exclusivamente para que fosse possível “a abertura de um arruamento que permitisse o acesso ao Lar ..., que ia ser construído nesse local” - como foi -, ou seja, tal fim, reconhecido expressamente pelos AA., trata-se de uma atribuição e competência exclusiva das Autarquias Locais e que, por isso, só o

Recorrente, nas suas vestes de ius imperii poderia executar.

4- Segundo o alegado pelos AA., o Recorrente obrigou-se, ainda, à execução de determinadas obrigações acessórias que, de acordo com a legislação administrativa e que versa sobre os contratos públicos, só poderiam ser realizadas através de procedimentos pré contratuais, nomeadamente ajuste direto, convite a três entidades ou concurso público, e consequente empreitada pública - isto porque, como supra referido, a Recorrente, na execução do contrato sub iudice, nunca poderia atuar de outra forma, a não ser envergando as suas veste públicas, já que só desta forma e através dos meios legais previstos para as pessoas coletivas públicas, concretamente, para as autarquias locais, poderia contratar qualquer serviço.

5- O terreno em causa nos autos ingressou no seu património por meio de doação, à data, obrigatória, por força do processo de loteamento n.º ... que corria termos na Câmara Municipal ... e de acordo com o vertido no n.º 2 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 289/73, doação esta concretizada por meio de escritura pública outorgada em 13 de novembro de 1984 - mediante a qual foram cedidos ao Recorrente vários terrenos com uma área total de de 1120m² (onde se inclui, designadamente, o lote de terreno com 235m² referido no acordo/contrato celebrado entre AA. e Recorrente) tendo tal cedência, como supra referido, ocorrido por um motivo específico, e, por isso, atribuída uma finalidade específica - a de "instalação de equipamentos gerais", como consta do alvará de loteamento n.º ... relativo ao processo de loteamento n.º ... supra identificado, "3. Para instalação de equipamentos gerais são cedidas as parcelas com as áreas de 235 e 465 m² e o lote n.º ... com a área de 420m², dos quais já fez escritura".

6- Nos termos do art. 44º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 555/99 de 16 de dezembro (doravante, RJUE), com as alterações do Decreto-Lei n.º 177/2001, de 04 de junho, as parcelas de terreno cedidas ao município no âmbito de uma operação de loteamento integram-se no domínio público municipal.

7- Ao contrário do referido no duto despacho saneador, a questão não vem a ser a da natureza pública ou privada das obrigações com relação às quais vem reclamado o incumprimento, na asserção de que sempre aquelas podem ser assumidas ou contratualizadas livremente por um particular; a questão é sim a da natureza administrativa do acordo alegadamente (parcialmente) incumprido - sendo inequívoco que é da competência da Recorrente, no domínio do ordenamento do território, elaborar e submeter à aprovação da assembleia municipal os planos necessários à realização das atribuições municipais, executar as opções previstas naqueles planos, bem como adquirir bens imóveis até 1000 vezes a RMMG, tudo como vertido, respetivamente, nas alíneas a), d) e g) do artigo 33.º da Lei 75/2013, na medida ainda, nos termos

da alínea n), do n.º 2 do artigo 23.º da mesma Lei.

8- O Recorrente adquiriu os tratos de terreno dos AA. no âmbito das suas atribuições e tendo como finalidade o cumprimento das suas atribuições - construção de um arruamento - ou seja, o Recorrente agiu na prossecução de um interesse público e, ademais, o acordo tem características próprias que permitem qualificá-lo como contrato administrativo.

9- Nos termos dos artigos 64.º e 65.º do Código de Processo Civil, 144.º da Lei 62/2013, de 26 de agosto (doravante, LOSJ), 4.º, n.º 1 e alínea a) do ETAF, são os Tribunais Administrativos competentes para dirimir o presente litígio, já que todo ele se baseia em legislação e procedimentos administrativos; o seu objeto é um contrato que se baseia, entre o mais, num terreno que pertence ao domínio público; e uma das duas Partes intervenientes no mesmo é uma pessoa coletiva pública que, tanto na celebração como na possível execução do contrato agiu envergando as suas vestes públicas.

10- O que verdadeiramente está em equação nos presentes autos são questões relativas à execução do contrato administrativo celebrado entre AA. E Recorrente, tendo na sua base e origem um interesse público imposto pelo legislador, o qual se integra no artigo 6.º, n.º 1, al. b) do CPP, já citado - sendo, por isso, cristalino que estamos domínio de uma relação jurídica administrativa, tal como ela é legalmente desenhada na alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º do actual ETAF, cujo conhecimento compete aos tribunais administrativos.

TERMOS EM QUE,

Deve o presente recurso de apelação ser julgado procedente e, em consequência, julgada procedente a exceção de incompetência material e, por isso, o R. absolvido da instância, como é de JUSTIÇA!

Os autores apresentaram contra-alegações, nas quais, em súmula, defende que o contrato cujo incumprimento está na base da presente acção não é regulado por qualquer norma material de direito administrativo, não pode ser imposto por ato Administrativo, não foi sujeito a procedimento pré-contratual regulado pelas normas do direito público, não existindo norma que o imponha, ou seja, nem devia ou podia sê-lo.

Defende que tal acordo apenas existiu porque os autores a ele aderiram a sua vontade, sem o que não teria sido celebrado, designadamente não tendo o réu imposto aos autores fosse o que fosse - do que decorre a impossibilidade de enquadrar no conceito de contrato administrativo.

Recorda que a alínea c) do nº 2 do artigo 4º do Código dos Contratos Públicos expressamente afasta a sua aplicação aos contratos de permuta como é o que funda a presente acção.

Concluem pedindo a improcedência do recurso.

O recurso foi admitido como de apelação por despacho proferido a 05 de Abril de 2022 [referência nº 88439797], a subir de imediato, em separado e com efeito meramente devolutivo.

No exame preliminar considerou-se nada obstar ao conhecimento do objecto do recurso.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

**

*

II - Fundamentação

Como é sabido, o teor das conclusões que o recorrente extrai da motivação que apresenta, onde sintetiza as razões da sua discordância com o decidido e resume o pedido (nº 4 do artigo 635º e artigos 639º e 640º, todos do Código de Processo Civil), delimita o objecto do recurso e fixa os limites do horizonte cognitivo do Tribunal Superior, sem prejuízo das questões que devem ser conhecidas oficiosamente.

Assim, atentas as conclusões do recorrente, vem colocada à apreciação deste tribunal a seguinte única questão - a competência material para a apreciação do presente litígio.

*

A matéria de facto relevante mostra-se já enunciada no relatório da presente decisão, e resulta da simples apreciação das certidões extraídas e juntas ao processo, bem como da consulta do processo principal na plataforma *citius*.

*

É pacífico na jurisprudência dos nossos tribunais superiores, e nisso as partes também não divergem, que o juízo de aferição da competência material para a tramitação e julgamento da acção deve ter por base a relação jurídica de direito material tal como configurada pelo autor.

O fundamento para o litígio invocado pelos autores/recorridos, como as partes também não discutem, linearmente reconduz-se à outorga de um acordo entre autores e réu [a que dão forma os documentos nº 1 a 4 juntos com a petição inicial], e ao seu (in)cumprimento por este.

Também não oferecerá dúvida que a competência se fixa no momento da propositura da acção (nº 1 do artigo 38º da Lei da Organização do Sistema Judiciário, aprovada pela Lei nº 62/2013, de 26 de Agosto), sendo por princípio irrelevantes, não só as modificações de facto e direito ocorridas posteriormente, como as modificações de direito posteriores ao facto que constitui o elemento de conexão relevante para a definição da competência mas anteriores ao regime jurídico vigente na data da propositura da acção [ou seja, datando de 2003 o acordo que constitui o fundamento da acção, e tendo

esta sido intentada em Setembro de 2021, totalmente irrelevantes são as múltiplas alterações jurídicas que em matéria de definição do limite de competência entre os tribunais judiciais e os tribunais administrativos ocorreram entre 2003 e Setembro de 2021].

O dissenso entre as partes inicia-se quanto ao enquadramento jurídico desse acordo - contrato administrativo actuando o réu no exercício do *ius imperii* de que é titular, afirma o recorrente; contrato submetido a regime de direito privado, defendem os autores.

Salvo sempre melhor opinião, afigura-se manifesto que a posição defendida pelo réu não possui mínimo fundamento.

O que em primeira linha decorre, com todo o devido respeito, de manifesta confusão quanto a diversos conceitos jurídicos operativos que ao caso concorrem.

Mas vejamos.

Em primeiro lugar, por princípio toda e qualquer actuação do réu, Município ..., deve ter em vista a prossecução de um interesse público, concretamente a promoção e salvaguarda dos interesses das populações do Município ... [nº 2 do artigo 235º da Constituição da República Portuguesa; artigo 2º da Lei nº 75/2013, de 12 de Setembro; artigo 4º do Código do Procedimento Administrativo].

Mas tal obviamente não significa que, na prossecução desse interesse público, em certas hipóteses o recorrente não possa/deva actuar como se de um privado se tratasse [é o que expressamente resulta do nº 1 do artigo 200º do Código do Procedimento Administrativo] - portanto, nada obsta a que, visando o réu prosseguir o interesse público de construção de um arruamento de acesso a um equipamento social, se socorra de um mecanismo de direito privado.

Na sequência, a sucessiva invocação do *ius imperii* [literalmente, o direito do Imperador/do Estado/do Governo de impor a sua vontade] encerra segundo equívoco - não é por o réu constituir entidade pública detentora de uma parcela de *ius imperii*, conferida em vista da prossecução de finalidades de interesse comunitário, que a sua actuação se caracteriza sempre pelo exercício desse poder.

Em terceiro lugar, o recorrente confunde domínio público com domínio privado da autarquia.

Integram o domínio público apenas os bens que se enquadrem nos vários tipos do nº 1 do artigo 84º da Constituição da República Portuguesa - ou seja, ao domínio público pertencerão somente os bens assim caracterizados por lei. O Decreto-Lei nº 477/80, de 15 de Outubro, que teve por objectivo enquadrar o processo de inventário geral do Estado, no seu artigo 4º enumera os bens

que devem ser considerados como integrando o domínio público (um elenco não totalmente reconduzível ao do artigo 84º da Constituição da República Portuguesa), e, na alínea p) desse artigo 4º, indica os bens que, por lei, se encontrem sujeitos ao domínio público.

Paralelamente, os artigos 2º e 3º deste diploma sem espaço para dúvida distinguem entre os bens que integram o domínio público e os que devem ser considerados domínio privado do Estado.

Esta dicotomia domínio público/domínio privado de entidade pública vem repetida no regime aprovado pelo Decreto-Lei nº 280/2007, de 07 de Agosto [que estabelece o regime jurídico do património imobiliário público].

E será o confronto entre essas duas realidades que permite compreender o artigo 236º da Constituição da República Portuguesa (que reconhece património próprio, necessariamente privado, às autarquias locais), a possibilidade de alienação de bens pertença das autarquias locais [alínea i) do nº 1 do artigo 25º da Lei nº 75/2013, de 12 de Setembro; alíneas g) e h) do nº 1 do artigo 33º da Lei nº 75/2013, de 12 de Setembro]; o artigo 1304º do Código Civil [aplicável ao domínio público e ao domínio privado do Estado - Profs. Pires de Lima e Antunes Varela, in “Código Civil Anotado”, Coimbra Editora, volume III, 2ª edição, páginas 89 e ss]; a Lei nº 54 de 16 de Julho de 1913 [as prescrições aquisitivas de bens a favor de particulares, contra a Fazenda Nacional, apenas se completam se tiver de decorrido o prazo normal acrescido de ½], ainda hoje vigente [cfr, neste sentido, o ensinamento dos Profs. Pires de Lima e Antunes Varela, ob. loc. cit.; e ainda os acórdãos do Tribunal da Relação do Porto de 05 de Maio de 1993 e 07 de Fevereiro de 2012, ambos disponíveis em www.dgsi.jtrp.pt/]; ou ainda os artigos 13º e 19º Lei nº 54/2005, de 15 de Novembro; etc.

Na sequência, o nº 3 do artigo 44º do Decreto-Lei nº 559/99, de 16 de Dezembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 177/2001, de 04 de Junho, não determina que as parcelas de terreno cedidas ao município no âmbito de uma operação de loteamento integram o domínio público municipal, mas apenas o domínio municipal, necessariamente privado, já que, estando fora do comércio jurídico os bens que integram o domínio público [artigos 18º e 19º do Decreto-Lei nº 280/2007, de 07 de Agosto], mal se compreendia que o réu necessitasse de uma cedência para se apropriar do que já se encontrava protegido pelas regras do domínio público.

Finalmente, quarto equívoco, a natureza e complexidade dos mecanismos/requisitos/pressupostos de que o recorrente estaria/estará vinculado a lançar mão/respeitar/cumprir para cumprimento das obrigações acessórias que assumiu no âmbito do acordo com os autores obviamente transcendem o conteúdo do vínculo que assumiu perante os autores, a ele sendo totalmente

indiferentes - ou seja, o alegado nas conclusões 1-, 3- a 6- e 8- das alegações de recurso mostra-se absolutamente irrelevante à solução jurídica da questão que nos ocupa.

Indiscutível é que autores e réu outorgaram negócio pelo qual as partes entre si procederam à permuta de terrenos, simultaneamente assumindo o réu a obrigação acessória de levar a cabo diversas prestações - celebraram contrato, portanto.

Compete aos tribunais administrativos o julgamento de acções que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes de relações jurídicas administrativas [nº 3 do artigo 212º da Constituição da República Portuguesa].

Entre essas relações contam-se as que emergem de **(1)** contrato administrativo ou de **(2)** quaisquer outros contratos celebrados nos termos da legislação sobre contratação pública, por pessoas coletivas de direito público ou outras entidades adjudicantes [alínea e) do nº 1 do artigo 4º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pela Lei nº 13/2002, de 19 de Fevereiro, na redacção dada pela Lei nº 114/2019, de 12 de Setembro].

Contratos administrativos, desde 07 de Abril de 2015, são só os que como tal sejam classificados no Código dos Contratos Públicos ou em legislação especial [artigo 200º do Código de Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei nº 4/2015, de 07 de Janeiro].

O Código dos Contratos Públicos (aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de Janeiro) apenas numa regra se refere ao contrato de troca ou permuta - mas apenas para de forma expressa precisamente estabelecer que o seu regime não se lhe aplica [alínea c) do nº 2 do artigo 4º do Código dos Contratos Públicos].

Não se vislumbra (nem o recorrente se esforça minimamente por a indicar) legislação especial que classifique como administrativo o contrato de troca ou permuta de imóveis entre autarquia e particulares.

Não há mínima indicação (nem, uma vez mais, o recorrente faz esforço mínimo por a apresentar) de, na outorga do negócio que nos ocupa, ter sido seguida qualquer legislação sobre contratação pública - os autores, na sequência de contactos anteriores levados a cabo por representantes do réu, apresentaram à Câmara Municipal ... concretas propostas de negócio que foram aceites em reuniões ordinárias da Câmara Municipal de 03 de Fevereiro de 2003 e 13 de Março de 2013.

E esta simplicidade de processos torna evidente que o réu não fez qualquer imposição aos autores, antes a solução foi encontrada por mútuo consenso - não foi exercida uma parcela do *ius imperii* enquanto mecanismo que torna irrelevante a vontade da pessoa a ele submetido.

Logo, não podendo o acordo em causa nos autos ser classificado de contrato

administrativo, nem existindo legislação especial a considerar, não se enquadra em qualquer das hipóteses que o artigo 4º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

Pelo que caímos na aplicação da regra subsidiária consagrada no nº 1 do artigo 40º da Lei da Organização do Sistema Judiciário [norma repetida no artigo 64º do Código de Processo Civil] - os tribunais judiciais têm competência para as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional.

O recurso improcede.

**

*

III - Dispositivo

Pelo exposto, acordam os Juízes que integram a 3ª secção deste Tribunal da Relação do Porto em negar provimento ao recurso, confirmando a decisão recorrida.

Mais se condena o recorrente nas custas do recurso - artigo 527º do Código de Processo Civil.

Notifique.

Porto, 13/10/2022

António Carneiro da Silva

Isabel Ferreira

Deolinda Varão