

Tribunal da Relação do Porto
Processo nº 1520/23.4T8VNG.P1

Relator: DEOLINDA VARÃO
Sessão: 09 Novembro 2023
Número: RP202311091520/23.4T8VNG.P1
Votação: UNANIMIDADE
Meio Processual: APELAÇÃO
Decisão: REVOGADA

COMPETÊNCIA MATERIAL

CRÉDITOS HOSPITALARES DO SNS

TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS

TRIBUNAIS COMUNS

Sumário

A competência material para a cobrança de créditos hospitalares do SNS, prevista no Dec. Lei n.º 218/99, cabe aos tribunais comuns.

Texto Integral

Proc. n.º 1520/23.4T8VNG.P1 - 3ª Secção (Apelação) - 1554
Acção Especial C.O.P. - Tribunal Judicial da Comarca do Porto - Juízo Local
Cível de Vila Nova de Gaia - Juiz 2

Acordam no Tribunal da Relação do Porto

I.

O CENTRO HOSPITALAR DE VILA NOVA DE GAIA/ESPINHO, EPE instaurou acção declarativa para cobrança de dívida hospitalar contra A... - COMPANHIA DE SEGUROS, SA.

Pediu a condenação da ré a pagar-lhe quantia de €163,87, bem como os juros vincendos até integral pagamento, a calcular sobre a quantia de €152,75.

Como fundamento, alegou, em síntese, ter prestado assistência a AA, por ferimentos que este apresentava em consequência de acidente de viação; mais

alegou factos tendentes a demonstrar que o acidente ocorreu por culpa exclusiva do condutor de veículo automóvel, encontrando-se a respectiva responsabilidade civil transferida para a ré, mediante contrato de seguro. De seguida, foi proferida decisão que, julgando verificada a excepção dilatória de incompetência em razão da matéria, declarou o tribunal incompetente para conhecer do pedido formulado pela autora contra a ré e, em consequência, absolveu a ré da instância.

A autora recorreu, formulando, em síntese, as seguintes

CONCLUSÕES

1ª - A autora é uma entidade pública empresarial, integrada no Sistema Nacional de Saúde o que se mostra feito nos termos do DL 218/99, de 15.06.

2ª - O 1.º, n.º 2 do DL 269/98, de 01.09, convoca a utilização e aplicação do procedimento ali instituído.

3ª - É da competência da jurisdição comum o conhecimento das acções destinadas à efectivação das responsabilidades dos utentes das entidades hospitalares integradas no Sistema Nacional de Saúde, por cuidados ali prestados, por força do disposto no artigo 1.º, n.º 2 do DL 218/99, sendo aplicável o regime jurídico das injunções.

4ª - É competente o Tribunal de Jurisdição Comum, e não o Tribunal Administrativo, em razão da matéria, para o julgamento da acção, uma vez que, além do mais, o vertente litígio não tem subjacente uma relação jurídica administrativa nos moldes do exigido no artigo 212.º, n.º 3 da CRP para a verificação positiva da competência material deste Tribunal.

5ª - Terá assim a douda sentença recorrida feito errada interpretação e aplicação ao caso do artigo 4.º do ETAF, e artigo 212.º, n.º 3 da CRP, e do disposto no artigo 1º, n.º 2 do DL 218/99, impondo-se a consideração da competência do Tribunal *a quo* para o julgamento da causa.

Não há contra-alegações

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

*

II.

Os elementos com interesse para a decisão do recurso são os que constam do ponto I.

*

III.

A questão a decidir – delimitada pelas conclusões da alegação da apelante (artigos 635.º, n.º 4 e 639.º, n.ºs 1 e 3 do CPC) – é a seguinte:

- Se o Tribunal recorrido é materialmente competente para conhecer da presente acção.

A competência do tribunal deve ser apreciada em face dos termos em que a acção é proposta, ou seja, atendendo ao pedido formulado e à respectiva causa de pedir, não dependendo da legitimidade das partes nem da procedência da acção[1].

No artigo 211.º, n.º 1 da CRP consagra-se a competência residual dos tribunais comuns: os tribunais judiciais são os tribunais comuns em matéria cível e criminal e exercem jurisdição em todas as áreas não atribuídas a outras ordens judiciais.

Por seu turno, diz o artigo 212.º, n.º 3 da CRP que 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.

Escrevem Gomes Canotilho e Vital Moreira[2] que estão em causa apenas os litígios emergentes de relações jurídico-administrativas (ou fiscais). Esta qualificação transporta duas dimensões caracterizadoras: a) as acções e os recursos incidem sobre relações jurídicas em que, pelo menos, um dos sujeitos é titular, funcionário ou agente de um órgão do poder público (especialmente administração); b) as relações jurídicas controvertidas são reguladas, sob o ponto de vista material, pelo direito administrativo ou fiscal. Em termos negativos, isto significa que não estão aqui em causa litígios de natureza “privada” ou “jurídico-civil”. Em termos positivos, um litígio emergente de relações jurídico-administrativas e fiscais será uma controvérsia sobre relações jurídicas disciplinadas por normas de direito administrativo e/ou fiscal.

Segundo Vieira de Andrade[3], o referido preceito constitucional, introduzido na revisão de 1989, explica-se historicamente na sequência da intenção de consagrar a ordem judicial administrativa como uma jurisdição própria, ordinária, e não como uma jurisdição especial ou excepcional em face dos tribunais judiciais[4].

Como se diz no Acórdão do STJ de 07.10.04[5], a verdadeira “pedra de toque” para efeitos de determinação da competência material dos tribunais administrativos reside assim no critério plasmado no citado artigo 212.º, n.º 3 da CRP.

A regra geral da competência residual dos tribunais comuns é reafirmada nos

artigos 64.º do CPC e 40.º, n.º 1 da Lei 62/13, de 26.08 (LOST): São da competência dos tribunais judiciais as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional.

A competência específica do foro administrativo está fixada, em particular, no Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), aprovado pela Lei 13/02, de 19.02.

Reproduzindo a norma do n.º 3 do artigo 212.º da CRP, acima citada, diz o artigo 1.º, n.º 1 do ETAF que 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.

Nesse quadro, compete aos tribunais da jurisdição administrativa a apreciação de litígios que tenham nomeadamente por objecto as questões enunciadas nas diversas alíneas do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF.

Como se escreveu no Acórdão desta Relação de 15.11.11[6], *“A reforma do contencioso administrativo alargou o âmbito da jurisdição administrativa. E, pese embora nas diversas alíneas do ETAF (...) não se faça nenhuma alusão a actos de gestão pública, tal não significa que já não haja que ponderar se as situações ali previstas são, ou não, regidas por um regime de direito público ou de direito privado.*

É verdade que o legislador, nas diversas alíneas do artigo 4º do ETAF, e no que concerne às pretensões jurídicas a formular perante a jurisdição administrativa, fez prevalecer, em algumas situações, critérios objectivos ou materiais, atendendo, em outras situações, a um critério subjectivo ou orgânico.”.

Por isso e apesar de, como dissemos, a competência dever ser apreciada nos termos em que a acção é proposta, atendendo ao pedido formulado e à respectiva causa de pedir, também importa *“...ponderar sobre os elementos objectivos e subjectivos da acção, ou seja, em relação aos primeiros, a natureza da providência solicitada, natureza do direito para o qual se pretende a tutela judiciária, facto ou acto donde resulta o invocado direito; e, em relação aos segundos, a identidade e a natureza das partes.”*[7].

O que distingue o contrato administrativo do contrato de direito privado é a presença de um contraente público e a ligação do objecto do contrato às finalidades de interesse público que esse ente prossiga, bem como as marcas de administratividade e os traços reveladores de uma ambiência de direito público existentes nas relações que neles se estabelecem[8].

Por outro lado, relação jurídica de direito administrativo é a relação social estabelecida entre dois ou mais sujeitos (um dos quais a Administração) que seja regulada por normas de direito administrativo e da qual resultem

posições jurídicas subjectivas[9].

“A propósito, a doutrina destaca o critério substantivo para aferir a competência da jurisdição administrativa referindo que foi intenção do novo ETAF abandonar o critério da entidade contratante, e definir as competências dos Tribunais Administrativos apenas em função da natureza e do regime legal específico de cada contrato. Isto porque é perfeitamente possível perceber que um litígio sobre um determinado contrato seja da competência material da jurisdição administrativa, e que o mesmo contrato tenha sido celebrado por pessoas colectivas de direito publico, por entidades publicas sob a forma privada ou por entidades privadas de mão publica. O que mais releva é a sujeição do contrato a normas de direito publico, o que sempre acarreta um esforço do interprete ou do aplicador do Direito na procura desse regime, na certeza, porém, de que estão hoje bem melhor definidas as competências, em matéria contratual, entre a jurisdição administrativa e jurisdição comum (...).” [10].

Marcello Caetano[11] considera *“(...) pessoas colectivas de direito público, além do Estado, aquelas que, sendo criadas por acto do Poder público, existem para a prossecução necessária de interesse públicos e exercem em nome próprio poderes de autoridade.”*.

Tendo em conta aquela definição, concluímos que a autora, atenta a forma da sua criação e os interesses públicos que persegue é uma pessoa colectiva de direito público.

Como se escreveu na decisão recorrida:

“(...).

O autor foi criado, com a natureza de entidades públicas empresariais – cfr. artigo 1º -, pelo Decreto-Lei n.º 50-A/2007 – Diário da República n.º 42/2007, 2º Suplemento, Série I de 2007-02-28 que aprovou os respectivos estatutos e a que se aplica (nos termos do artigo 5º), com as necessárias adaptações, o regime jurídico, financeiro e de recursos humanos, constante dos capítulos II, III e IV do Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 244/2012 – Diário da República n.º 217/2012, Série I de 2012-11-09 -. Nos termos do artigo 5º deste Decreto-Lei n.º 244/2012 – Diário da República n.º 217/2012, Série I de 2012-11-09, as entidades públicas empresariais abrangidas pelo presente decreto-lei são pessoas colectivas de direito público de natureza empresarial dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, nos termos do regime jurídico do sector empresarial do Estado e das empresas públicas, e do artigo 18.º do anexo da Lei n.º 27/2002, de 8 de Novembro. Sendo que os hospitais E. P. E. se regem pelo regime jurídico aplicável às entidades públicas empresariais, com as especificidades previstas no presente decreto -lei e nos seus Estatutos,

constantes dos anexos I e II, bem como nos respectivos regulamentos internos e nas normas em vigor para o Serviço Nacional de Saúde que não contrariem as normas aqui previstas. O regime fixado no presente decreto-lei e nos Estatutos a ele anexos tem carácter especial relativamente ao disposto no regime jurídico do sector empresarial do Estado e das empresas públicas, que é subsidiariamente aplicável, com as devidas adaptações. E aos hospitais E. P. E. aplicam-se as especificidades estatutárias previstas no anexo I deste decreto-lei, designadamente quanto à denominação, sede e capital estatutário. (...).”.

Mas daí não se infere, sem mais, que as relações jurídicas estabelecidas pela autora hajam de ser geridas exclusivamente por normas de direito público e que, conseqüentemente, os tribunais competentes para dirimir os conflitos emergentes de tais relações jurídicas sejam sempre os tribunais administrativos.

O que nos reconduz à questão da aplicabilidade ao caso concreto das normas do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF.

Tal questão foi proficiente analisada e decidida no Acórdão desta Relação e Secção (Relatora Des. Isabel Silva), de 13.07.22, no qual se escreveu:

“(…), cumpre dizer que a questão não é nova, tendo já por diversas vezes sido apreciada nos tribunais superiores, designadamente pelo Tribunal de Conflitos (quer no âmbito da jurisdição comum, quer da jurisdição administrativa), órgão especialmente vocacionado para as questões de conflitos de competência. [5] Assim, veja-se, desde 2006 a 2019, os acórdãos do Tribunal de Conflitos, de 07/03/2006 (processo nº 022/05), de 14/03/2006 (processo nº 021/05), de 21/11/2019 (processo 029/19), de 31/10/2019 (processo 024/19), de 31/10/2019 (processo nº 050/18), de 06/06/2019 (processo 06/19), de 30/05/2019 (processo nº 08/19), de 15/10/2017 (processo nº 041/17), todos disponíveis em www.dgsi.pt/, sítio a atender nos demais arestos que vierem a ser citados sem outra menção de origem. Em alguns desses arestos regista-se que, além da natureza de entidade pública da Autora, o facto de os tratamentos terem sido ministrados a funcionários públicos e/ou no âmbito de acidentes de trabalho.

Em todos esses arestos, contemplando alguns a apreciação da evolução legislativa do Decreto-Lei nº 218/99 de 15 de junho (no qual a Autora estribou o seu pedido), se decidiu que «É da competência da jurisdição comum o conhecimento das ações destinadas à efetivação das responsabilidades dos utentes das entidades hospitalares integradas no Sistema Nacional de Saúde, por cuidados ali prestados, por força do disposto no artigo 1º, nº 2 do DL

218/99 de 15 de Junho, sendo aplicável o regime jurídico das injunções.» [6] O já referido acórdão de 19/10/2019, proferido no processo nº 041/17.

Olhando a questão tal como vem configurada no articulado inicial – já que é pelo pedido e respetiva causa de pedir que se define o objeto do litígio –, com a presente ação pretende a Autora obter o pagamento da quantia de (...), acrescida de juros, relativa aos custos dos tratamentos (utilização de meios auxiliares de diagnóstico, respetivos procedimentos e terapêutica adequada) que foram ministrados a (...). Como causa de pedir, invocou-se que esses tratamentos foram prestados aos ferimentos que ocorreram ao referido (...) na sequência de um acidente de viação causado por um segurado da Ré.

Trata-se, pois, do que vulgarmente se chama uma ação de dívida, relação jurídica de índole privada.

Em ponto algum da petição inicial se alega que a Ré tivesse contratado na prossecução de objetivos públicos, nem que tenha ela agido com as prerrogativas de autoridade (*ius imperii*). Na petição inicial não se invoca ou alega qualquer fator de administratividade na atuação da Autora ou da Ré. Na decisão recorrida considerou-se o litígio subsumível à alínea o) do nº 1 do art.º 4º do ETAF, que reza assim: 1 - Compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objeto questões relativas a: o) Relações jurídicas administrativas e fiscais que não digam respeito às matérias previstas nas alíneas anteriores. (...).

Certo é que a Autora está integrada no Serviço Nacional de Saúde e que propicia cuidados de saúde, direito fundamental e constitucional dos cidadãos (art.º 64º nº 1 da Constituição da República Portuguesa).

A inserção numa entidade do SNS não constitui argumento, dado que também “as entidades particulares e profissionais em regime liberal” podem estar integradas nesse sistema, medida em que beneficiam do Estatuto do Serviço Nacional de Saúde (ESNS): art.º 2º do Decreto-Lei nº 11/93, de 15 de janeiro, com a última alteração dada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31/12, e art.º 37º do ESNS.

O facto de as entidades públicas empresariais (EPE) serem pessoas coletivas de direito público e se regerem regime jurídico aplicável às entidades públicas empresariais, também não é bastante, sabido como é que qualquer entidade pública pode outorgar em relações jurídicas de direito privado, estando então a praticar um ato de gestão privada.

Da mesma forma, podem entidades particulares atuar no exercício de um poder público e na realização de um interesse público, como tantos casos de contratos de concessão.

Nessa linha de entendimento de que o legislador do ETAF pode submeter o

julgamento de certos litígios aos tribunais comuns, independentemente “de neles haver vestígios de administratividade ou sabendo, mesmo, que se trata de relações ou litígios dirimíveis por normas de direito privado”, cremos estar o Decreto-Lei n.º 218/99, de 15 de junho.

O nº 2 do art.º 1º deste diploma refere-se expressamente que a realização das prestações de saúde se consideram feitas ao abrigo de um contrato de prestação de serviços, sendo aplicável o regime jurídico das injunções.

Por seu turno, o art.º 200º nº 1 e 2 do Código de Procedimento Administrativo (CPA), permite aos órgãos da Administração Pública celebrar contratos administrativos, sujeitos a um regime substantivo de direito administrativo, ou contratos submetidos a um regime de direito privado, sendo os contratos administrativos os que como tal são classificados no Código dos Contratos Públicos ou em legislação especial.

Argumento que se nos afigura decisivo no sentido de que o legislador pretendeu atribuir a competência aos tribunais comuns, é a previsão do art.º 6º do Decreto-Lei n.º 218/99, onde se permite que o pedido de pagamento possa ser efetuado em processo penal, conferindo legitimidade às Entidades para se constituírem aí partes civis, obrigando até à notificação oficiosa das instituições e serviços integrados no Serviço Nacional de Saúde, para, querendo, deduzirem o pedido, em requerimento articulado, no prazo de 20 dias.

Ora, estando os tribunais criminais notoriamente incluídos na jurisdição comum, não faria qualquer sentido a dualidade de critérios que se geraria: tribunais comuns quando os cuidados de saúde tivessem sido prestados a vítima de conduta classificada como crime, e tribunais administrativos nos demais casos.

No mais, acompanhamos a argumentação que tem vindo a ser expandida pelo Tribunal de Conflitos e que aqui deixamos reproduzida:

«Ora, já o Dec.-Lei n.º 147/83, de 5/4, estipulava no seu art.º 1 que todas as acções para cobrança de dívidas a estabelecimentos resultantes da prestação de serviços de saúde seguiriam os termos do processo sumaríssimo, com determinadas adaptações, o que, como tal forma de processo não existia no contencioso administrativo, pressupunha a atribuição de competência à jurisdição comum, como aliás era prática judiciária corrente.

Por seu lado, o Dec.-Lei nº 194/92, de 8/9, que nos termos do seu art.º 1º regulava a cobrança de dívidas às instituições e serviços públicos integrados no Serviço Nacional de Saúde, atribuindo nomeadamente força executiva às certidões de dívida emanadas daquelas instituições e serviços e fixando a competência do “Tribunal da comarca” em que se encontrasse sediada a entidade exequente para as correspondentes acções executivas, e que, no seu

art.º 13º, revogou aquele Dec.-lei nº 147/83, embora mantendo, como se vê, a competência da jurisdição comum, foi expressamente revogado pelo art.º 14º do Dec.-Lei nº 218/99, de 15/6, que é hoje, segundo o seu art.º 1º, o diploma que estabelece o regime de cobrança de dívidas pelas instituições e serviços integrados no Serviço Nacional de Saúde em virtude dos cuidados de saúde prestados, mas que não refere de forma expressa qual o tribunal materialmente competente para o efeito de processar e decidir as questões respectivas.

Limita-se este diploma, no seu art.º 7º, a determinar a competência territorial do Tribunal da sede da entidade credora, não incluindo agora a expressão “Tribunal da comarca”, mas sem que tal omissão implique, só por si, que o legislador tenha pretendido introduzir qualquer alteração respeitante à competência, pois a actual expressão pode significar apenas que considerou desnecessário referir-se a uma competência material que pretendia manter. Com efeito, parece o actual diploma pressupor a manutenção da competência material dos Tribunais da jurisdição comum, isto perante a análise do seu próprio preâmbulo, em que o legislador manifesta claramente a intenção de alterar apenas as regras processuais do regime de cobrança das dívidas hospitalares essencialmente mediante a substituição da acção executiva pela declarativa, pelo facto de entretanto se ter constatado que a força executiva conferida às aludidas certidões não provocara a celeridade e a simplicidade processuais visadas pelo diploma anterior na medida em que na generalidade dos casos a existência do crédito reclamado judicialmente e a verdadeira identidade do devedor eram discutidas em sede de embargos à execução. E parece manifesto que, se o legislador tivesse então em vista que a alteração das regras processuais abrangesse também alguma alteração sobre a competência dos Tribunais ou da jurisdição em que o processo devesse correr, não se compreenderia que naquele preâmbulo não se fizesse a mínima alusão a tal nem qualquer síntese de razões explicativas da nova opção. Ou seja, nada referindo a tal respeito apesar das pormenorizadas explicações preambulares sobre os seus objectivos, parece pelo menos lógico interpretar o dito diploma como não tendo visado introduzir qualquer inovação sobre a competência dos Tribunais que deveriam proceder à análise e decisão das questões respeitantes às dívidas hospitalares.» [8] Acórdão do Tribunal de Conflitos, de 07/03/2006 (processo nº 022/05), cujos fundamentos têm sido secundados nos demais acórdãos já atrás referidos.

Concluindo, a competência material para a cobrança de créditos hospitalares do SNS prevista no Decreto-Lei nº 218/99, de 15 de junho pertence aos tribunais comuns.”.

Concordamos inteiramente com o acima exposto, nada mais se nos oferecendo dizer de relevante.

Cumprindo apenas dizer que os arestos citados na decisão recorrida não têm aplicação ao caso dos autos, porquanto foram tirados a propósito de conflitos entre a Santa Casa da Misericórdia e um Centro Hospitalar, ou seja, entre duas entidades de direito público, aplicando-se ali as normas das als. e) e j) do artigo 1.º do ETAF.

Por todas as razões acima aduzidas, entende-se que o Tribunal recorrido é competente, em razão da matéria, para conhecer da presente acção.

*

IV.

Pelo exposto, julga-se a apelação procedente, revogando-se a decisão recorrida e, em consequência:

- Declara-se o Tribunal recorrido competente, em razão da matéria, para conhecer da presente acção.

Custas pela apelada.

Porto, 09 de Novembro de 2024

Deolinda Varão

Isoleta de Almeida Costa

Ernesto Nascimento

[1] Manuel de Andrade, Noções Elementares de Processo Civil, pág. 91.

[2] CRP Anotada, 3ª ed., pág. 815.

[3] A Justiça Administrativa, 9ª ed., pág. 103.

[4] No mesmo sentido, Gomes Canotilho e Vital Moreira, obra citada, pág. 814; João Caupers, Direito Administrativo, pág. 121; Freitas do Amaral e Aroso de Almeida, Reforma do Contencioso Administrativo, 3ª ed., págs. 25 e seguintes.

[5] www.dgsi.pt.

[6] www.dgsi.pt.

[7] Citado Acórdão de 15.11.11.

[8] Neste sentido, ver os Acórdãos do STA de 10.03.05 e do Tribunal de

Conflitos de 09.06.10, ambos em www.dgsi.pt.

[9] Acórdão do TCA Norte de 22.04.10, www.dgsi.pt.

[10] Ac. do TCA Sul de 16.06.11, com apoio na doutrina nele citada.

[11] Manual de Direito Administrativo, I, 10ª ed., pág. 184.