

Tribunal da Relação do Porto
Processo nº 1300/24.0T8AVR.P1

Relator: JOÃO DIOGO RODRIGUES
Sessão: 25 Fevereiro 2025
Número: RP202502251300/24.0T8AVR.P1
Votação: UNANIMIDADE
Meio Processual: APELAÇÃO
Decisão: CONFIRMADA

COMPETÊNCIA MATERIAL **TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS**

PESSOA COLECTIVA DE DIREITO PÚBLICO

ADMINISTRAÇÃO DE VIA PÚBLICA RODOVIÁRIA

OFENSA DE DIREITOS PRIVADOS

Sumário

Os tribunais judiciais são materialmente incompetentes para julgar uma ação em que os autores, arrogando-se de proprietários de um prédio confinante com uma via pública rodoviária, pretendem, no essencial, que a entidade que, com poderes de autoridade, administra essa via, dela retire um rail metálico que nela colocou a delimitá-la e que impede o acesso àquele prédio.

Texto Integral

Processo n.º 1300/24.0T8AVR.P1

*

Sumário

.....
.....
.....

*

Relator: João Diogo Rodrigues;
Adjuntas:
Juiz Desembargadora, Maria Eiró;
Juiz Desembargadora, Raquel Lima.

Acordam no Tribunal da Relação do Porto:

I- Relatório

1- **AA** e esposa, **BB**, instauraram, no dia 06/04/2024, a presente ação declarativa, sob a forma de processo comum, contra **Infraestruturas de Portugal, S.A.**, pedindo que esta última seja condenada:

a) a reconhecer que são donos e legítimos proprietários do prédio que identificam;

b) a respeitar o seu direito de propriedade sobre tal prédio, abstendo-se de qualquer ato que limite ou impeça o gozo do mesmo, incluindo o direito de lhe aceder livremente, de pé e de carro, diretamente pela Estrada ..., ao Km. ..., junto à entrada aí localizada;

c) e, a remover, no prazo máximo de quinze dias, todo e qualquer obstáculo que obstrua a entrada para o referido prédio, nomeadamente, o rail metálico colocado à frente da entrada para o mesmo.

Baseiam estes pedidos, essencialmente, na circunstância de serem donos do referido prédio e de a Ré, no dia 01/02/2024, ter vedado, com um rail metálico, o acesso àquele prédio, a partir da Estrada ..., sobre a qual a mesma exerce jurisdição.

Deste modo, porque tal prédio ficou encravado e este facto lhes causa danos de diversa ordem, pretendem que cesse a referida limitação ao seu direito de propriedade.

2- Contestou a Ré refutando esta pretensão, porquanto, entre outras razões, os tribunais comuns são materialmente incompetentes para a apreciar. Isto porque, além de ser uma pessoa coletiva de direito público, o ato que praticou, traduzido na colocação de guardas metálicas na referida Estrada Nacional ..., foi praticado no âmbito de uma atividade de gestão pública.

Como tal, a competência para julgar a presente ação recai sobre os tribunais administrativos e fiscais, o que pretende se reconheça, com a sua conseqüente absolvição da instância.

3- Responderam os AA. pugnando pela solução contrária. A seu ver, o modo como eles próprios estruturam a presente ação, como sendo de reivindicação (traduzida numa questão de direito privado, assente na defesa de direitos reais, ou seja, na defesa do seu direito de usar, fruir e dispor materialmente do seu prédio), determina a competência material dos tribunais comuns.

Daí que pugnem pela improcedência da referida exceção

4- Terminada a fase dos articulados, o Tribunal recorrido proferiu sentença, na qual se julgou materialmente incompetente para julgar esta ação e absolveu a Ré da presente instância.

5- Inconformados com o assim decidido, recorrem os AA., terminando a sua motivação de recurso com as seguintes conclusões:

“1. O que está em causa no âmbito da presente ação é a violação e a restrição mediante compressão do pleno gozo pelos recorrentes daquele seu prédio id. na p.i.;

2. A atuação da recorrida, tal como configurada na causa de pedir, impede os recorrentes do uso e acesso, de fruir e dispor do seu prédio que, em resultado dessa atuação, ficou encravado, tal como alegado, assim violando porque restringindo o seu direito de propriedade;

3. E que sustenta o recurso à competente ação real para defesa desse seu direito, cuja atuação limitadora do direito de propriedade não tem necessariamente de incidir materialmente sobre a coisa;

4. Tal como parece depreender-se do despacho sob censura - ocupando-o e invadindo-o;

5. Tal atuação não é necessariamente uma condição sine qua non para consubstanciar a tutela da defesa desse mesmo direito de propriedade através da ação real destinada à sua defesa;

6. A colocação do rail junto à mencionada entrada, encravando o prédio e que se refletem diretamente na compressão do exercício desse mesmo direito de propriedade sob o prédio em causa, consubstancia o recurso à competente ação para a defesa do direito de propriedade dos A.A. - porque limitado no seu conteúdo - tal como se mostra peticionado no âmbito da presente ação através dos pedidos formulado nas alíneas A), B) E C) da p.i.;

7. Ademais, foi a própria recorrida anterior – Junta Autónoma de Estradas – que, em 1998, vendeu aos recorrentes o prédio em causa - cfr. resulta de forma inequívoca do documento intitulado auto de adjudicação junto com a p.i. como (Doc.3) - com esse mesmo acesso;

8. E daqui resulta que aquela ora recorrida vendeu aos recorrentes em 1998 o prédio já então beneficiando com o acesso que agora lhes pretende retirar;

9. Nesse conspecto, cabe ainda referir que embora a sentença sob censura traga à colação o regime e o disposto nos arts. 50º, nº 5 e 51º do D.L. 34/2015 de 27.04, tais normativos reportam-se ao licenciamento de novos acessos após a sua entrada em vigor, não a acessos pré-existentes tal como o reconhecido pela recorrida na anterior venda (em 1998) do prédio em causa aos recorrentes;

10. Abusando assim, de qualquer direito que lhe pudesse assistir na sua vertente de venire contra factum proprium;

11. Pelo que, sendo o pedido principal o do reconhecimento do direito de propriedade na sua plenitude (usar, fruir e dispor material e juridicamente da coisa) com fundamento em atuação da recorrida que ofende e comprime o conteúdo desse mesmo direito de propriedade assente na faculdade de usufruir da coisa objeto do mesmo, convertendo-o em prédio encravado, tal como alegado na p.i. e cuja prova se pretende fazer no âmbito dos presentes autos, será o Tribunal Judicial, e não, o Administrativo, o competente, como se refere na resposta à exceção apresentada pelos A.A., em 26.06.24, através de requerimento com a Ref.ª Citius nº 16344824 alicerçada na abundante jurisprudência aludida nos arts. 15º e 16º dessa peça;

12. E é com base na pretensão formulada pelos recorrentes em juízo (pedidos formulados nas alíneas a) a d) da p.i.) e na causa de pedir que terá de se aferir da competência material do Tribunal Judicial da Comarca de Aveiro;

13. Tal como refere o Tribunal de Conflitos de 20.09.2012, a competência em razão da matéria, verifica-se em função dos termos em que a ação é proposta, concretamente, em face da relação jurídica controvertida tal como configurada na p.i.;

14. Tal como decidiu o Acórdão do Tribunal de Conflitos nº 08/2018, de 20.09.2018, em que foi relatora Rosa Maria Coelho, sumariado da seguinte forma:

“Cabe aos tribunais da jurisdição comum a competência para conhecer de ações em que, com invocação do direito de propriedade e da sua violação pelo réu, o autor peça a declaração desse direito e a restituição da coisa, ainda que com esses pedidos se cumulem outros de natureza indemnizatória”;

15. Assim como, nos que versaram casos semelhantes mencionados neste aresto (cfr., ainda, a inúmera jurisprudência desse Tribunal, citada no Acórdão de 26.01.2017, Proc. 052/14, atribuindo a competência aos tribunais da jurisdição comum para o conhecimento de ações de reivindicação e, ainda, os de 15.05.2013, Proc. 024/13; de 6.02.2014, Proc. 058/13; de 30.10.2014, Proc. 015/14; de 10.09.2014, Proc. 016/14; de 26.01.2017, Proc. 052/14; de 24.05.2017, Proc. 01/17; de 8.03.2017, Proc. 034/16.).

16. De igual forma se pronunciou, em sentido que acompanhamos, o Tribunal da Relação do Porto de 04.02.2013, com processo nº 5852/11.6TBVFR.P1, in www.dgsi.pt em que foi relator José Eusébio Almeida, sumariado da seguinte forma: “É da competência do tribunal judicial comum, e não, da jurisdição administrativa o litígio em que os autores, invocando a invasão da sua propriedade e a diminuição do gozo da mesma, em razão de obras levadas a cabo pela ré, entidade concessionária pública, pretendem o reconhecimento do direito de propriedade e a abstenção da ré de comportamentos que violem esse seu direito, não a demandando em razão da sua eventual responsabilidade civil extracontratual.”

17. Em face do exposto, impõe-se a revogação do despacho sob censura, por outro que julgue competente a jurisdição dos tribunais comuns, nomeadamente o Juízo Local Cível do Tribunal Judicial de Aveiro;

18. O despacho sob censura por deficiente aplicação e interpretação violou o disposto nos art. 64º do Código de Processo Civil, como o art. 40º, nº 1 da Lei nº 62/2013, de 26 de agosto - Lei de Organização do Sistema Judiciário, art. 1311º do Cód. Civil e art. 4º do ETAF”.

Terminam pedindo que se julgue procedente o presente recurso.

6- A Ré respondeu defendendo a confirmação do julgado, já que, em resumo, “obrigar a IP a remover do domínio público as guardas de segurança equivaleria a permitir o acesso à estrada, o qual só é possível através de licença administrativa, sendo que o tribunal competente para discutir a legalidade das licenças rodoviárias e até impor a sua emissão é o tribunal administrativo”.

7- Recebido o recurso nesta instância e preparada a deliberação, importa tomá-la.

*

II- Mérito do recurso

1- Atendendo às conclusões das alegações dos recorrentes que, como é sabido, em regra e ressalvadas designadamente, as questões de conhecimento oficioso, delimitam o objeto dos recursos [artigos 608.º, n.º 2, “in fine”, 635.º, n.º 4, e 639.º, n.º1, do Código de Processo Civil (CPC)], cinge-se esse objeto, no caso presente, apenas a saber se os tribunais judiciais são materialmente competentes para julgar a presente ação.

*

2- Baseando-nos nos factos descritos no relatório supra exarado - que são os únicos relevantes para o efeito -, vejamos, então, como solucionar esta questão:

A primeira ideia a ter presente é que tal questão só surge porque a função jurisdicional está, entre nós, repartida por diferentes tribunais. Além do Tribunal Constitucional, existem outras categorias de tribunais que atuam em função da competência que a lei lhes atribui. E, na distribuição dessa competência, vigora o seguinte princípio: “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” - artigo 211.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa (CRP), e artigo 40.º da Lei da Organização Judiciária (LOJ), aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto. Ou seja, os tribunais judiciais têm uma competência residual ou por exclusão [1]. Competência que se afere pela lei que vigora à data em que a ação ou o procedimento é proposto - artigo 38.º, n.º 1, da LOSJ.

Tendo isto presente, pois, o que importa saber é se, na data em que a presente ação foi proposta, ou seja, no dia 06/04/2024, não havia outra jurisdição com competência material para a julgar. Mais especificamente, se os Tribunais Administrativos e Fiscais, como defendem os Apelantes, não tinham competência material para dirimir o litígio nela retratado. Isto porque o Tribunal recorrido decidiu justamente o contrário.

Nessa matéria, prescreve o artigo 212.º, n.º 3, da CRP, o seguinte: “Compete aos tribunais administrativos e fiscais o julgamento das ações e recursos contenciosos que tenham por objeto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais”. E, no mesmo sentido, dispõe o artigo 1.º, n.º 1, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, embora num sentido mais preciso. Como aí se prevê, “[o]s 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, nos termos compreendidos pelo âmbito de jurisdição previsto no artigo 4.º deste Estatuto”. Ou seja, não basta que os litígios sejam emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais. É necessário que os mesmos se enquadrem na previsão do referido artigo 4.º do ETAF.

E, nele, aquilo que verificamos é que a competência dos tribunais administrativos e fiscais é definida através de enumerações positivas e negativas. Os tribunais administrativos e fiscais, como aí se prevê, são competentes para apreciar as questões aí enumeradas nos n.ºs 1 e 2, mas já não o são para os litígios que tenham por objeto os atos, decisões e litígios aí referenciados nos n.ºs 3 e 4.

É, pois, em torno deste normativo e da definição do objeto deste litígio que há-de resultar a solução para a questão que começámos por enunciar.

Começemos, então, por determinar os contornos deste litígio. Contornos que, como é pacífico, devem levar em consideração a versão do autor. Efetivamente, “[a]o propor a ação, o autor formula o pedido, determinado formalmente pela providência requerida e materialmente pela afirmação duma situação jurídica, dum efeito querido ou dum facto jurídico e fundado, de acordo com a imposição da substanciação, assim conformando o objeto do processo”[2]. E é, justamente, essa conformação, acompanhada da identidade das partes, que serve de primeira referência ao estabelecimento do nexo de competência material[3].

No caso presente, daquilo que os AA. essencialmente se queixam é de a Ré ter vedado o acesso ao seu prédio, a partir da Estrada ..., ao Km Como alegam na petição inicial, a Ré, no dia 01/02/2024, sem lhes fazer qualquer comunicação prévia, “invadiu o seu prédio e em frente ao local onde se faz o acesso ao mesmo e ao longo de todo seu limite nascente colocou um rail metálico em frente à entrada, vedando assim, o acesso ao interior do prédio dos A.A. e dos restantes prédios situados a sul” (artigo 18.º). Ou seja, com tal

rail metálico, colocado “em frente à entrada de pé e carro ao prédio dos A.A”, impediu a circulação entre a referida Estrada Nacional e esse prédio, deixando o mesmo encravado (artigo 19.º).

É deste facto que os AA. retiram a ofensa ao seu direito de propriedade. Direito esse que querem ver reconhecido nesta ação, mas, sobretudo, querem que a Ré seja condenada a respeitá-lo numa específica dimensão: o “de aceder ao [seu prédio] livremente de pé e carro diretamente pela E.N... ao km.10.110, junto à sua entrada aí localizada”, bem como a “remover, no prazo máximo de quinze dias, todo e qualquer elemento/obstáculo construtivo ou outro que obstrua a entrada para o prédio dos AA. (...), nomeadamente, removendo o rail metálico colocado à frente da entrada de acesso do prédio dos A.A.”. [Repare-se que os AA. não alegam que este rail foi colocado dentro do seu prédio].

É o direito de acesso a este prédio, pois, que está essencialmente em causa nesta ação. Mesmo na versão dos AA., o direito de propriedade pelos mesmos afirmado, só serve para legitimar o reconhecimento de tal direito de acesso, com todas as consequências daí decorrentes.

Acontece que os AA. situam a ofensa a esse seu direito num ato que representa a administração de um bem público rodoviário (a aludida Estrada Nacional n.º ...) sobre a qual, reconhecem (artigo 11.º), a Ré exerce “jurisdição”. Isto é, que é por ela administrada. Administrada - note-se, porque isso resulta da lei - com poderes de autoridade. Como resulta do disposto no artigo 12.º, n.º 2, do Decreto-Lei nº 91/2015, de 29 de maio [que procedeu à fusão, por incorporação, da EP - Estradas de Portugal, S. A., na REFER - Rede Ferroviária Nacional, E. P. E., transformou a REFER em sociedade anónima, redeterminando-a para Infraestruturas de Portugal, S. A., e aprovou os respetivos Estatutos], “[p]ara o desenvolvimento da sua atividade principal, a IP, S. A., detém os poderes, prerrogativas e obrigações conferidos ao Estado pelas disposições legais e regulamentares aplicáveis (...)”. Isto é, para o desenvolvimento do seu objeto social (designadamente, a conceção, projeto, construção, financiamento, conservação, exploração, requalificação, alargamento e modernização das redes rodoviária e ferroviária nacionais, incluindo-se nesta última o comando e o controlo da circulação - artigo 6.º, n.º 1), a Ré goza dos referidos poderes.

E é à luz deles que deve ser aferida a legalidade do ato que os AA. lhe imputam.

Com efeito, como é entendimento dominante, o direito de acesso às vias públicas é “um direito subjectivo público sui generis de natureza

administrativa e não um direito civil de servidão”[\[4\]](#). Quer isto dizer que o mesmo não pode ser visto apenas pelo prisma do direito civil, dado que não é este que regula o trânsito e o acesso às vias públicas rodoviárias, a partir dos prédios que com elas confinam. É, antes, o direito público. Designadamente, para o que ora importa, o Estatuto das Estradas da Rede Rodoviária Nacional, aprovado pela Lei n.º 34/2015, de 27 de abril, que estabelece, por exemplo, que as proibições e as limitações impostos sobre os prédios confinantes ou vizinhos, em benefício de construção, manutenção, uso, exploração e proteção das estradas a que se aplica o referido Estatuto, ficam sujeitas ao mesmo e ao regime das servidões públicas nos termos da lei geral (artigo 31.º, n.º 1).

Tratam-se, portanto, de limitações ao direito de propriedade fundadas em razões de interesse público e, quando aplicadas, como é o caso, por entidades investidas de poderes públicos, a legalidade dos atos por estas praticados, não pode deixar de ser avaliada na jurisdição existente para o efeito. Referimo-nos naturalmente à jurisdição administrativa e fiscal.

Com efeito, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, al. d), do ETAF, compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objeto questões relativas à “[f]iscalização da legalidade das normas e demais atos jurídicos praticados por quaisquer entidades, independentemente da sua natureza, no exercício de poderes públicos”.

Nessa medida, este litígio não pode deixar de ser apreciado e julgado por esses tribunais; ou, mais especificamente, pelos tribunais administrativos[\[5\]](#).

E não se diga, alegam os AA., que “que os fundamentos que constituem a causa de pedir [nesta ação], são demonstrativos da existência de um conflito, quanto ao exercício pleno do direito de propriedade por parte dos recorrentes sobre o terreno em causa” e que, por assim ser, competentes para o dirimir são os tribunais judiciais.

Na verdade, como cremos já ter deixado suficientemente claro, são os próprios AA. que, ao situarem o surgimento deste conflito num ato que a Ré teria praticado sobre uma via pública pela mesma administrada (com poderes de autoridade, como vimos), remetem esse mesmo conflito para o âmbito de uma especial relação jurídica de direito público, que se traduz em saber se os mesmos, enquanto particulares, têm ou não o direito de acesso a essa via e, nessa decorrência, se o referido ato é ou não substantivamente válido.

Não se trata, portanto, apenas de um conflito de direitos reais. Nem sequer, repetimos, de um litígio a dirimir pelas regras do direito civil. O que os AA.

querem, essencialmente, é impugnar um ato (unilateral) da entidade administradora da referida via, no uso dos poderes de autoridade que a lei lhe confere e que, por assim ser, só pode ser sindicado no contencioso administrativo.

Daí que não colha a referida argumentação.

Em síntese, os tribunais judiciais são materialmente incompetentes para julgar esta ação (porque competente para o mesmo efeito é a jurisdição administrativa e fiscal), pelo que o presente recurso é de julgar improcedente e confirmada a sentença recorrida, que assim também decidiu.

*

III- **Dispositivo**

Assim, pelas razões expostas, **acorda-se em julgar improcedente o presente recurso e, conseqüentemente, confirma-se a sentença recorrida.**

*

- Em função deste resultado, as custas deste recurso serão pagas pelos AA.- artigo 527.º, n.ºs 1 e 2, do CPC.

Porto, 25/2/2025

João Diogo Rodrigues

Maria Eiró

Raquel Correia de Lima

[1] Como se refere no sumário do Ac. RC de 03/11/2009, Processo n.º 250/07.9TBPNH-B.C1, “A competência material dos tribunais comuns é aferida por critérios de atribuição positiva e de competência residual”.

[2] José Lebre de Freitas, Introdução ao Processo Civil, Conceito e Princípios Gerais, 2ª edição Reimpressão, Coimbra Editora, pág. 142.

[3] Neste sentido, por exemplo, Ac. STJ de 13/10/2016, Processo n.º 30249/14.2YIPRT.G1.S1, consultável em www.dgsi.pt

[4] Neste sentido, Ac. STA de 21/09/2004, Processo n.º 072/04 e Ac. TCAN, de 21/10/2016, Processo n.º 00506/12.9BEVIS, bem como a

doutrina neles referida, ambos consultáveis em www.dgsi.pt.

[5] No mesmo sentido de pronunciou o Tribunal de Conflitos, Ac. de 23/11/2005, Processo n.º 010/05, consultável em www.dgsi.pt, (citado na sentença recorrida), para um caso com muitas semelhanças a este, ainda que se tenha baseado no anterior ETAF.