

Tribunal da Relação de Guimarães
Processo nº 2 903/08.5TBVCT-A.G1

Relator: ROSA TCHING

Sessão: 02 Julho 2009

Número: RG

Votação: UNANIMIDADE

Meio Processual: APELAÇÃO

Decisão: JULGADA PROCEDENTE

COMPETÊNCIA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

ACÇÃO

RESPONSABILIDADE CIVIL

ESTADO

Sumário

1º- Para determinar a competência dos tribunais administrativos no que concerne às acções de responsabilidade civil extracontratual das pessoas colectivas de direito privado, há que verificar se a mesma está, ou não, sujeita ao regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas, nos termos do art. 1º, nº 5 da Lei nº 67/2007, de 31 de Dezembro.

2º- Nos termos do art. 1º, nº 5 da Lei 67/2007, as entidades privadas ficam sujeitas a um regime de responsabilidade administrativa, com a consequente sujeição à jurisdição dos tribunais administrativos, nos termos do citado art. 4º, nº1. al. i) do ETAF, sempre que esta responsabilidade seja emergente do exercício de uma actividade administrativa, constituindo factores indicativos duma actividade desta natureza o uso de prerrogativas de poder público e a sujeição dessa actividade a disposições ou princípios de direito administrativo.

3º- Cabe ao Tribunal Administrativo a competência para conhecer da acção proposta contra Euroscut Norte - Sociedade Concessionária da Scut do Norte Litoral, S.A., com vista a obter a sua condenação no pagamento de indemnização emergente da violação direitos de personalidade tutelados pelo art. 70º do C. Civil em consequência da actividade por ela desenvolvida como concessionária de obra pública, nos termos das disposições conjugadas do art. 4º, nº1. al i) do ETAF e do art. 1º, nº 5 da Lei 67/2007, de 31 de Dezembro.

Texto Integral

Acordam no Tribunal da Relação de Guimarães

Domingos M... e mulher, Maria M..., residentes no lugar da C..., freguesia de Perre, Viana do Castelo, instaurou acção com processo ordinário contra Euroscut Norte - Sociedade Concessionária da Scut do Norte Litoral, com sede na Rua de Agra Nova, 704, 4485-040 Aveleda, Vila do Conde, pedindo a condenação da ré:

- a) a pagar aos AA a indemnização de 50.000,00 Euros, a título de danos morais, acrescida de juros legais contados desde a citação até efectivo pagamento;
- b) a pagar aos AA a quantia de 5.500,00 Euros, a título de danos materiais, ou subsidiariamente,
- c) a proceder, a expensas suas à substituição de toda a caixilharia da casa dos AA, nomeadamente portas e janelas por outras com vidros duplos.

Alegaram, para tanto e em síntese, que por despacho do Secretário de Estado das Obras Públicas de 18/08/2003, publicado no DR nº 220, II Série, de 23/9/2003, foi declarada a utilidade pública da expropriação de uma parcela de terreno com a área de 992m² a desanexar do prédio de que são proprietários, com vista à construção da A/28/ICI - Viana do Castelo/Caminha e que o trânsito que se processa nesta auto-estrada produz vibrações, trepidações, estremecimentos, emissão de fumos e ruídos intensos e incomodativos que perturbam a sua saúde e impedem o repouso, o descanso, o sono, o sossego e a tranquilidade deles e da respectiva família, constituindo violação dos direitos de personalidade tutelados pelo art. 70º do C. Civil. Mais alegaram que, com vista a minorar os efeitos decorrentes da ofensa do seu direito à tranquilidade, ao sossego e ao repouso necessitam de fazer obras de isolamento sonoro na sua casa de habitação, dotando-a de janelas e portas com vidros duplos, no que terão de despende a quantia de € 5.500,00.

Citada, a ré contestou, excepcionando, para além do mais, a incompetência absoluta do tribunal, à luz dos artigos 494.º, al. a), 66.º, 101.º e 102.º, n.º 1 do Código de Processo Civil e do artigo 4., n.º 1, al. i) do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) e artigo 1.º, n.º 5 do Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas, aprovado pela lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro.

Na sua resposta, os autores sustentaram a improcedência da invocada excepção.

Proferido despacho saneador, nele julgou-se improcedente a invocada excepção de incompetência, considerando-se competente para julgar a presente acção o tribunal comum.

Não se conformando com esta decisão, dela apelou a ré, terminando a sua alegação com as seguintes conclusões, que se transcrevem:

A) O presente recurso jurisdicional vem interposto do segmento do duto Despacho Saneador proferido, em 04.02.2009, pelo 4.º Juízo Cível, do Tribunal Judicial de Viana do Castelo, no Processo n.º 2903/08.5TBVCT, pelo qual foi julgada improcedente a excepção dilatória, de incompetência absoluta em razão da matéria, tempestivamente, deduzida, pelo ora Recorrente, em sede de Contestação;

B) O Tribunal a quo incorreu num flagrante erro de julgamento, na medida em que a actuação da Recorrente encontra-se, inteiramente, regida por disposições de direito administrativo, incluindo-se, naturalmente, na sua esfera de acção jurídico-pública, o alegado facto ilícito que se encontra no cerne do litígio que opõe as partes na acção declarativa de condenação intentada pelos Recorridos;

C) Nessa medida, porque se encontra preenchido o pressuposto substantivo previsto no artigo 1.º, n.º 5, in fine, da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, a competência material para conhecer do mérito da acção pertence, inelutavelmente, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea i) do ETAF, aos tribunais integrados na jurisdição administrativa e fiscal;

D) A prova da integral regulação das acções da Ré “por disposições ou princípios de direito administrativo” resulta, à saciedade, (i) da minuta (aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 139/2001, de 31 de Agosto) e do respectivo Contrato de Concessão de Obras Públicas celebrado entre a Estado Português e a Recorrente, (ii) das respectivas bases da concessão (aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 234/2001, de 28 de Agosto), (iii) da definição e natureza do contrato administrativo em apreço e (iv) de um conjunto de elementos adicionais, de índole jurídico-pública, atinentes à tramitação procedimental que teve início logo após a assinatura do Contrato de Concessão;

E) Acresce que o Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 13.03.2008, prolado no âmbito do Processo n.º 0830579, parcialmente, transcrito no Despacho recorrido, não se afigura transponível, para a situação concreta, face ao diferente quadro jurídico aí aplicável. Efectivamente, no mencionado Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, relevava o Decreto-Lei 48051, de 21

de Novembro de 1967, e não a Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, sendo certo que à luz da actual Lei de Responsabilidade Civil do Estado e Demais Entidades Públicas se afigura isenta de quaisquer dúvidas a competência dos tribunais administrativos para apreciação da responsabilidade civil extracontratual das entidades privadas “por acções ou omissões que adoptem no exercício de prerrogativas de poder público ou que sejam reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo” (artigo 1.º, n.º 5 in fine da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, em conjugação com o disposto no artigo 4.º, n.º 1, alínea i) do ETAF), como, aliás, o mencionado aresto – que serviu de fundamento ao Despacho recorrido – referiu em nota de rodapé (n.º 14); F) Em conclusão, resulta do quadro jurídico efectivamente aplicável, que a competência para apreciar o mérito da acção intentada pelos Recorridos contra a Recorrente pertence aos tribunais integrados na jurisdição administrativa, devendo o Despacho recorrido, no segmento delimitado, ser revogado por V. Exas. – errada interpretação do disposto no artigo 4.º, n.º 1, alínea i), do ETAF e do disposto no artigo 1.º, n.º 5, in fine, da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro (aqui aplicável) – e substituído por outra decisão que julgue, inteiramente, procedente a excepção de incompetência absoluta deduzida, devendo, em consequência, ser a Recorrente absolvida da instância, nos termos do disposto nos artigos 105.º, n.º 1, alínea a), 288.º, n.º 1, alínea a) e do 493.º, n.º 2 todos do CPC.

A final, pede seja ser revogado o Despacho Saneador recorrido (no segmento delimitado), declarando-se a incompetência absoluta dos tribunais comuns para conhecerem do litígio em apreço, e ser a aqui Recorrente absolvida da instância, tudo nos termos dos artigos 105.º, n.º 1, alínea a), 288.º, n.º 1, alínea a) e do 493.º, n.º 2 do CPC.

Os autores, contra-alegaram, pugnando pela manutenção da decisão recorrida.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir:

FUNDAMENTAÇÃO:

Como é sabido, o âmbito do recurso determina-se pelas conclusões da alegação do recorrente – art. 660º, n.º2, 684º, n.º3 e 690º, n.º1, todos do C. P. Civil - , só se devendo tomar conhecimento das questões que tenham sido suscitadas nas alegações e levadas às conclusões, ainda que outras,

eventualmente, tenham sido suscitadas nas alegações propriamente ditas.

Assim, a única questão a decidir traduz-se em saber se são os tribunais administrativos ou os tribunais comuns os competentes para conhecer do pedido formulado pelos autores.

A este respeito, entendeu o Mm^a Juíza a quo que, estando em causa a responsabilidade extracontratual da ré, pessoa colectiva de direito privado, a competência para julgar a presente acção, cabe ao Tribunal comum, de harmonia com o disposto no art. 4.º, n.º 1, al. d) do ETAF.

Contrariamente, defende a ré/apelante que essa competência pertence aos tribunais integrados na jurisdição administrativa, nos termos do disposto no artigo 4.º, n.º 1, alínea i), do ETAF e do disposto no artigo 1.º, n.º 5, in fine, da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro.

Isto porque a sua actuação tem por base um contrato administrativo de concessão de obras públicas, que nela delega as tarefas de natureza pública de assegurar um regular, contínuo e eficiente funcionamento do serviço público em causa, envolvendo prerrogativas de direito público e estando, por isso, regulada por disposições ou princípios de direito administrativo.

E, em nosso entender, assisti-lhe razão.

Senão vejamos.

A competência é um pressuposto processual, isto é, uma condição necessária para que o Tribunal se possa pronunciar sobre o mérito da causa através de uma decisão de procedência ou improcedência.

O art. 211.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa estabelece o princípio da competência jurisdicional residual dos tribunais judiciais, pois ela estende-se a todas as áreas não atribuídas a outras ordens judiciais.

Este princípio da competência residual dos tribunais judiciais no confronto com as outras ordens de tribunais está consagrado ainda no art. 66.º do Código de Processo Civil e art. 18.º, n.º 1 da Lei n.º 3/99, de 13 de Janeiro (Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais).

Nos termos do art. 212.º, n.º 3 da C.R.P., “compete aos tribunais administrativos (...) o julgamento das acções que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes de relações jurídicas administrativas (...)”.

E, de harmonia com o disposto no art. 1.º do ETAF, os tribunais de jurisdição administrativa são competentes para administrar a justiça nos litígios emergentes das relações jurídicas administrativas.

Por sua vez, estatui o art. 4.º, n.º 1 do mesmo diploma que compete aos

tribunais de jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham nomeadamente por objecto:

“(…)

g) Responsabilidade civil extracontratual das pessoas colectivas de direito público, incluindo por danos resultantes do exercício da função política e legislativa, nos termos da lei, bem como a resultante do funcionamento da administração da justiça;

h) Responsabilidade civil extracontratual dos titulares de órgãos, funcionários, agentes e demais servidores públicos;

i) Responsabilidade civil extracontratual dos sujeitos privados aos quais seja aplicável o regime específico da responsabilidade do Estado e demais pessoas colectivas de direito público”.

Constata-se, assim, ter o ETAF operado um alargamento da competência dos tribunais administrativos em matéria de responsabilidade civil das pessoas colectivas através de duas diferentes vias.

Uniformizou o âmbito da jurisdição no que se refere à responsabilidade decorrente da actividade administrativa, passando a atribuir aos tribunais administrativos as questões de responsabilidade civil que envolvam pessoas colectivas de direito público, sem atentar na clássica distinção entre actos de gestão pública e actos de gestão privada [cfr.1ª parte da citada alínea g)]

E passou a incluir no âmbito da jurisdição administrativa a responsabilidade civil extracontratual de sujeitos privados aos quais seja aplicável o regime específico da responsabilidade do Estado [cfr. citada alínea i)].

Com a Reforma do Contencioso Administrativo , alterou-se, no âmbito da responsabilidade extracontratual, o critério determinante da competência material entre jurisdição comum e jurisdição administrativa, que deixou de assentar na clássica distinção entre actos de gestão pública e actos de gestão privada, passando a jurisdição administrativa a abranger, por um lado, todas as questões de responsabilidade civil que envolvam pessoas colectivas de direito público, independentemente da questão de saber se tais questões se regem por um regime de direito público ou por um regime de direito privado. E, por outro lado, passou a abarcar a responsabilidade extracontratual das pessoas colectivas de direito privado às quais seja aplicável o regime específico da responsabilidade do Estado e demais pessoas colectivas de direito público.

Daqui decorre que, para determinar a competência dos tribunais administrativos no que concerne às acções de responsabilidade civil extracontratual de pessoa colectiva de direito privado, há que verificar, apenas e tão só, se a mesma está, ou não, sujeita ao regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, instituído pela Lei nº

67/2007, de 31 de Dezembro.

A este respeito, ensina Carlos Alberto Fernandes Cadilha que a norma que, no plano do direito substantivo, dá concretização prática ao disposto no art. 4º, nº1. al. i) do ETAF é a do art. 1º, nº 5 da referida Lei, a qual estabelece que “As disposições que, na presente lei, regulam a responsabilidade das pessoas colectivas de direito público, bem como dos titulares dos seus órgãos, funcionários e agentes, por danos decorrentes do exercício da função administrativa, são também aplicáveis à responsabilidade civil de pessoas colectivas de direito privado e respectivos trabalhadores, titulares de órgãos sociais, representantes legais ou auxiliares, por acções ou omissões que adoptem no exercício de prerrogativas de poder público ou que sejam reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo”.

Explicita, assim, este preceito em que termos é que as entidades privadas podem ficar subordinadas a um regime de responsabilidade administrativa e, conseqüentemente, quando poderão ser demandadas em acções de responsabilidade civil perante os tribunais administrativos, nos termos do citado art. 4º, nº1. al. i) do ETAF, com a conseqüente sujeição ao contencioso administrativo.

E dele pode concluir-se, por um lado, que isso acontece sempre que tais entidades desenvolvam uma actividade administrativa, o que significa ter o legislador adoptado, no que se refere às acções de responsabilidade civil, um critério funcional de Administração Pública, à semelhança do que fez no Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

E, por outro lado, que são dois os factores indicativos do conceito de actividade administrativa.

Um constituído pelo exercício de prerrogativas de poder público, ou seja, quando, para a execução de tarefas públicas de que sejam incumbidas, lhes sejam outorgados poderes de autoridade .

Um outro, pela vinculação do exercício da actividade a um regime de direito administrativo, isto é, quando intervenham no exercício de tarefas que sejam reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo .

Significa isto, no dizer de Carlos Alberto Fernandes Cadilha , que a submissão de entidades privadas ao regime de responsabilidade civil da administração terá de ser definida casuisticamente em função da natureza jurídica dos poderes que tais entidades tenham exercitado em dada situação concreta ou da sua subordinação a um regime de direito administrativo.

E toda esta dicotomia está presente nas entidades concessionárias que são chamadas a colaborar com a Administração na execução de tarefas administrativas através de um contrato administrativo, que poderá ser um contrato de concessão de obras públicas ou de serviço público, tal como

acontece com a ré, Euroscut Norte - Sociedade Concessionária da Scut do Norte Litoral, S.A., que tem por objecto a concepção, projecto, construção, financiamento, conservação e exploração dos lanços de auto-estrada, nos termos do contrato de concessão celebrado com o Estado (cfr. Resolução do Conselho de Ministros nº 139/2001, de 31 de Agosto e Bases da Concessão aprovadas pelo DL nº 234/2001, de 28 de Agosto), estando, por isso, esta sua actividade regulada por disposições e princípios de direito administrativo. Ora porque, no caso em apreço, estamos perante uma acção de responsabilidade civil extracontratual deduzida contra a ré Euroscut Norte - Sociedade Concessionária da Scut do Norte Litoral, com vista a obter o pagamento de indemnização por danos emergentes da violação dos direitos de personalidade tutelados pelo art. 70º do C. Civil em consequência da actividade por ela desenvolvida como concessionária de obra pública - construção e exploração da A/28/ICI - Viana do Castelo/Caminha (cfr. Bases II e III da Concessão aprovadas pelo DL nº 234/2001, de 28 de Agosto) e, por isso, regida pelo direito público, inquestionável se torna que a eventual responsabilização da Ré, por actos ou omissões decorrentes desta actividade, insere-se no âmbito de aplicação do artigo 1.º, n.º 5 do novo Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas.

Consequentemente, terá a ré que ser demandada perante os tribunais administrativos, nos termos do art. 4º, nº1, al. i) do ETAF.

E decidida que fica a competência material do tribunal administrativo para conhecer do pedido de indemnização por responsabilidade civil extracontratual da ré Euroscut Norte - Sociedade Concessionária da Scut do Norte Litoral, S.A, impõe-se a sua absolvição da instância nos termos das disposições conjugadas dos arts. 101º, 102º, 105º, nº1, 493º, nº 2, 494º, al. a), 288º, nº 1, al. a), todos do C. P. Civil.

Procedem, pois, todas as conclusões da ré/apelante.

CONCLUSÃO:

Do exposto pode extrair-se que:

1º- Para determinar a competência dos tribunais administrativos no que concerne às acções de responsabilidade civil extracontratual das pessoas colectivas de direito privado, há que verificar se a mesma está, ou não, sujeita ao regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais

Entidades Públicas, nos termos do art. 1º, nº 5 da Lei nº 67/2007, de 31 de Dezembro.

2º- Nos termos do art. 1º, nº 5 da Lei 67/2007, as entidades privadas ficam sujeitas a um regime de responsabilidade administrativa, com a consequente sujeição à jurisdição dos tribunais administrativos, nos termos do citado art. 4º, nº1. al. i) do ETAF, sempre que esta responsabilidade seja emergente do exercício de uma actividade administrativa, constituindo factores indicativos duma actividade desta natureza o uso de prerrogativas de poder público e a sujeição dessa actividade a disposições ou princípios de direito administrativo.

3º- Cabe ao Tribunal Administrativo a competência para conhecer da acção proposta contra Euroscut Norte - Sociedade Concessionária da Scut do Norte Litoral, S.A., com vista a obter a sua condenação no pagamento de indemnização emergente da violação direitos de personalidade tutelados pelo art. 70º do C. Civil em consequência da actividade por ela desenvolvida como concessionária de obra pública, nos termos das disposições conjugadas do art. 4º, nº1. al i) do ETAF e do art. 1º, nº 5 da Lei 67/2007, de 31 de Dezembro.

DECISÃO:

Pelo exposto, julga-se procedente a apelação e, consequentemente, revoga-se o douto despacho recorrido na parte em que julgou improcedente a invocada excepção de competência material do tribunal comum e, julgando-se procedente a invocada excepção de incompetência, nos termos das disposições conjugadas dos arts. 101º, 102º, 105º, nº1, 493º, nº 2, 494º, al. a), 288º, nº 1, al. a), todos do C. P. Civil, absolve-se a ré Euroscut Norte - Sociedade Concessionária da Scut do Norte Litoral, S.A, da instância. Custas a cargo dos autores/apelados.