

Âmbito da jurisdição - contratos e responsabilidade civil extracontratual

Miguel Assis Raimundo
Professor da FDUL
Advogado

miguelraimundo@fd.ul.pt

*Redacção actual***Artigo 1.º***Jurisdição administrativa e fiscal*

1 - 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.

2 - Nos feitos submetidos a julgamento, os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal não podem aplicar normas que infrinjam o disposto na Constituição ou os princípios nela consagrados.

*Proposta de alteração***Artigo 1.º***Jurisdição administrativa e fiscal*

1 - Os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo, nos litígios **compreendidos pelo âmbito de jurisdição previsto no artigo 4.º deste Estatuto.**

2 - Nos feitos submetidos a julgamento, os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal não podem aplicar normas que infrinjam o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados.

- A referência preambular à clarificação das relações entre os arts. 1º/1 e 4º
- A nova alínea q) do n.º 1: “Relações jurídicas administrativas e fiscais que não digam respeito às matérias previstas nas alíneas anteriores.”
- Qual o sentido real da alteração?
 - Continua sem existir uma enumeração taxativa de situações correspondentes a relações jurídicas administrativas e fiscais
 - Continua a ser duvidosa a subsunção de alguns dos casos das alíneas à noção de relação jurídica administrativa

Redacção actual

Artigo 4.º

Âmbito da jurisdição

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

(...)

b) Fiscalização da legalidade das normas e demais actos jurídicos emanados por pessoas colectivas de direito público ao abrigo de disposições de direito administrativo ou fiscal, bem como a verificação da invalidade de quaisquer contratos que directamente resulte da invalidade do acto administrativo no qual se fundou a respectiva celebração;

Proposta de alteração

Artigo 4.º

Âmbito da jurisdição

1 - Compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objeto questões relativas a:

(...)

b) Fiscalização da legalidade das normas e demais atos jurídicos emanados por órgãos da Administração Pública ao abrigo de disposições de direito administrativo ou fiscal;

Redacção actual

Artigo 4.º

Âmbito da jurisdição

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

(...)

e) Questões relativas à validade de actos pré-contratuais e à interpretação, validade e execução de contratos a respeito dos quais haja lei específica que os submeta, ou que admita que sejam submetidos, a um procedimento pré-contratual regulado por normas de direito público;

Proposta de alteração

Artigo 4.º

Âmbito da jurisdição

1 - Compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objeto questões relativas a:

(...)

e) Validade de atos pré-contratuais e interpretação, validade e execução de contratos **administrativos ou de quaisquer outros contratos celebrados nos termos da legislação sobre contratação pública, por pessoas coletivas de direito público ou outras entidades adjudicantes;**

*Redacção actual***Artigo 4.º (cont.)**

f) Questões relativas à interpretação, validade e execução de contratos de objecto passível de acto administrativo, de contratos especificamente a respeito dos quais existam normas de direito público que regulem aspectos específicos do respectivo regime substantivo, ou de contratos em que pelo menos uma das partes seja uma entidade pública ou um concessionário que actue no âmbito da concessão e que as partes tenham expressamente submetido a um regime substantivo de direito público;

*Proposta de alteração***Artigo 4.º (cont.)**

A alínea é **eliminada**, pois o seu conteúdo ficou consumido pela nova redacção dada à alínea e), já que as três categorias de contratos até aqui referidos na alínea são abrangidos pela referência da alínea anterior aos contratos administrativos

- Concentração e simplificação das referências à actividade contratual (tornada mais operativa pelo CCP e, porventura, pela revisão do CPA), em torno dos seguintes elementos de conexão:
 - Procedimento de formação / contratação pública (formação e regime substantivo), embora com a curiosa omissão do conceito de “contrato público”
 - Contrato administrativo

- O que não significa ausência de dificuldades, pois os elementos de conexão assentam em conceitos de Direito substantivo que continuam a ser discutíveis:
 - Cf. os litígios relativos a contratos de habitação social e questões conexas (por último, acórdãos do TConflitos nos confs. 57/13 e 65/13)

- Assim como pode ser questionada uma certa tendência para a “macrocefalia” da jurisdição administrativa
 - Porque é que um litígio emergente do incumprimento de um contrato de direito privado celebrado por uma entidade do art. 2º/2 do CCP com um particular é julgado pelos tribunais administrativos? Há espaço para interpretações restritivas, usando o conceito de relação jurídica administrativa?
 - Porque é que a cobrança de uma dívida contra um município, emergente de um contrato de prestação de serviços, é julgada pelos tribunais administrativos?

*Redacção actual***Artigo 4.º (cont.)**

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;

*Proposta de alteração***Artigo 4.º (cont.)**

f) Responsabilidade civil extracontratual das pessoas colectivas de direito público, incluindo **por danos** resultantes do exercício das funções **política**, legislativa e jurisdicional;

*Redacção actual***Artigo 4.º (cont.)**

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;

*Proposta de alteração***Artigo 4.º (cont.)**

g) Responsabilidade civil extracontratual dos titulares de órgãos, funcionários, agentes, trabalhadores e demais servidores públicos, **incluindo ações de regresso;**

h) Responsabilidade civil extracontratual **dos demais** sujeitos aos quais seja aplicável o regime específico da responsabilidade do Estado e demais pessoas coletivas de direito público;

Artigo 4º (cont.)

1- (...)

i) Condenação à remoção de situações constituídas em via de facto, sem título que as legitime;

(...)

2 - Pertence à jurisdição administrativa e fiscal a competência para dirimir os litígios nos quais devem ser conjuntamente demandadas entidades públicas e particulares entre si ligados por vínculos jurídicos de solidariedade, designadamente por terem concorrido em conjunto para a produção dos mesmos danos ou por terem celebrado entre si contrato de seguro de responsabilidade.

- Autonomização expressa da responsabilidade pelo exercício da função política – implicações na interpretação da lei substantiva
- Acções de regresso – mera clarificação
- Manutenção da unidade do foro, mas apenas para as pessoas colectivas públicas, deixando a responsabilidade das pessoas colectivas privadas detidas pelo Estado na dependência da análise casuística do art. 1º/5 do RREE (“princípio da coerência das formas”)

- **TConflitos 14-05-2009, conf. 23/08 – responsabilidade civil extracontratual de empresa pública sob forma privada**
 - Acção de responsabilidade civil movida por um particular contra a Administração dos Portos do Triângulo e Grupo Ocidental, S.A. (Açores), criada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 30/2003-A, de 27 de Junho, que gerou um conflito negativo de jurisdição
 - O fundamento da acção era a queda de um contentor sobre o automóvel do autor durante uma operação de movimentação de cargas levada a cabo por um funcionário da APTO
 - O Tribunal, depois de concluir pela inexistência de poderes de autoridade, entendeu que a competência era dos **tribunais comuns**

- Claramente positiva é a previsão da remoção de situações de via de facto
 - **TConflitos 18-12-2013, conf. 18/13**: reivindicação de terreno onde tinha funcionado uma escola, a título precário, por cedência de um particular, com pedido de indemnização associado: competência dos **tribunais comuns** (para ambos os pedidos, parece...)
 - **TConflitos 16-02-2012, conf. n.º 18/11**: embargo de obra nova, posto contra entidade pública, que estava a fazer uma obra num terreno cuja propriedade o particular invocava, tendo já solicitado a sua delimitação face ao domínio público marítimo – o Tribunal decidiu pela competência dos **tribunais administrativos**

- Também positiva é a previsão expressa da competência dos tribunais administrativos em situações de **concurso de causas** envolvendo entidades públicas e privadas
 - A norma em questão é interessante, além do mais, porque vai mais longe do que já dispõe o art. 10º/4 do RREE

- **TCAS 22-11-2012, proc. 6973/10 – responsabilidade civil por poluição (I)**
 - Estava em causa uma acção de responsabilidade civil extra-contratual movida por um particular solidariamente contra o Ministério do Ambiente e empresas privadas (de suinicultura) que teriam praticado actos poluentes afectando o estado das águas
 - A demanda do MAOTDR era fundada na sua alegada inacção perante os avisos do autor

- **TCAS 22-11-2012 (II)**

- *“(...) há um litígio entre a A. e o Estado a resolver pelos T. Adm.: o Estado alegadamente violou a lei administrativa ambiental e de saúde pública (DL 46/94 e DL 226-A/2007), ao não agir contra a 2ª co-R, impedindo a sua conduta danosa, apesar dos pedidos da A.*
- *Mas será que o pedido indemnizatório **deduzido contra os co-RR particulares** se integra numa relação jurídica administrativa indemnizatória entre a A. e o Estado que envolva esses co-RR?*

- **TCAS 22-11-2012 (III)**

- *Há que fazer uma distinção dentro do pedido indenizatório formulado quanto ao Estado e quanto à empresa poluidora e seus gerentes, a título solidário, porque, na verdade, os litígios indenizatórios são dois, não apenas um, e advêm de distintas causas de pedir (os despejos da 2ª co-R; a inação do Estado em prole da lei ambiental), no âmbito de distintas relações jurídicas:*

-uma privada, de direito civil, entre a A e a 2ª co-R empresa (ainda que possa envolver indiretamente normas administrativas) e

-outra administrativa, entre a A reclamante e o Estado inativo (que envolve poderes de autoridade).

- **TCAS 22-11-2012 (IV)**

- *(...) a cit. relação jurídica administrativa entre a A e o Estado, que está na base do pedido indenizatório deduzido, não envolve diretamente os RR particulares; e, assim sendo, como é, podemos dizer que há também um outro litígio entre a A e os co-RR particulares que não emerge de uma relação jurídica regulada por normas de direito administrativo, pois se trata de um conflito indenizatório entre dois particulares e duas propriedades vizinhas, conflito esse que pode envolver indireta ou reflexamente ilegalidades ambientais ou de saúde pública.*

- **TCAS 22-11-2012 (V)**

- *Não existe, portanto, um só litígio emergente de uma só relação jurídica, existem sim dois litígios emergentes de duas relações jurídicas profundamente distintas (uma regulada pelo Direito administrativo e outra pelo Direito civil).*
- *Pelo que os T. Adm. não detêm competência jurisdicional para julgar este concreto pedido indenizatório formulado contra os ora RR particulares.”*