



DIÁRIO DA REPÚBLICA

21 de Novembro de 2003

APÊNDICE



SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

**Decisões proferidas pelo tribunal de conflitos
durante o ano de 2002**

Acórdão de 27 de Fevereiro de 2002.

Assunto:

Competência em razão da matéria. Critério da sua fixação.

Doutrina que dimana da decisão:

- I — A competência em razão da matéria é fixada em função dos termos em que a acção é proposta, nomeadamente face ao pedido formulado.*
- II — Se a Autora alega que foi admitida ao serviço da Imprensa Nacional - Casa da Moeda, E.P., no regime do contrato individual de trabalho, e que foi despedida sem justa causa nem indemnização, e pede que o tribunal condene a Ré a reintegrá-la no cargo, ou em alternativa a pagar-lhe a indemnização de antiguidade, mais remunerações vencidas e vincendas e indemnização por danos não patrimoniais e juros de mora, o tribunal de trabalho é competente para conhecer da acção.*
- III — Não altera os termos desta questão a circunstância de a Autora também afirmar, no início da petição, que, sendo funcionária pública, foi trabalhar na referida empresa em regime de comissão de serviço autorizada por despacho ministerial.*
- IV — Envolve o conhecimento do mérito da acção saber se, na situação descrita, existia um contrato individual de trabalho e se, em função disso, houve verdadeiro despedimento.*

Conflito n.º 371. Requerente: Vitalina Maria Fernandes, no conflito negativo de jurisdição, entre o Tribunal do Trabalho de Lisboa e o Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa; Relator: Ex.ºm Juiz Conselheiro Dr. Simões de Oliveira.

Acordam no Tribunal dos Conflitos:

-I-

VITALINA MARIA FERNANDES recorre do Acórdão da Relação de Lisboa que, em acção declarativa de condenação com processo comum e sob forma ordinária, emergente de contrato individual de trabalho, proposta contra a Imprensa Nacional-Casa da Moeda, E. P., julgou procedente o recurso de agravo interposto pela Ré da sentença condenatória do 2º Juízo do Tribunal do Trabalho de Lisboa, e declarou o tribunal do trabalho absolutamente incompetente, em razão da matéria, para conhecer da acção, absolvendo a Ré da instância.

Nesta acção, a Autora e ora recorrente alegava ter sido admitida ao serviço da Ré, em 1.10.92, para exercer o cargo de Directora do Departamento de Edições e Lojas, em regime de comissão de serviço, autorizada por despacho do Secretário de Estado do Tesouro, uma vez que era funcionária pública, exercendo funções na Direcção-Geral do Tesouro. A admissão da Autora fez-se nos termos dos arts. 32.º do Dec.-Lei nº 260/76, de 8.4, e 53º do Dec.-Lei nº 331/81, de 7.12, sendo-lhe aplicável o regime dos trabalhadores ao serviço das empresas

públicas, ou seja, o do contrato individual de trabalho. Exerceu a sua actividade até 24.10.96, data em que lhe foi comunicado pela administração da Ré que, por deliberação do Conselho de Administração, lhe tinha sido dada por finda a comissão de serviço a partir do dia 28 desse mês, com o que a Autora foi alvo de despedimento com simples pré-aviso de 4 dias, sem qualquer explicação ou indemnização, em total oposição a critérios de ordem moral e legal.

Devia, assim, ser reconhecido à autora o seu vínculo jurídico-laboral à empresa Ré, que devia ser condenada:

- a reintegrá-la no cargo de Directora do Departamento de Edições e Lojas da Ré, ou em alternativa a pagar-lhe a indemnização de antiguidade;

- A pagar-lhe a quantia de 4.225.196\$00 de prestações vencidas e não pagas, até 31.12.96 e devolução de descontos indevidamente efectuados por ela em vencimentos da Autora, bem como as prestações que se vencerem posteriormente, sem prejuízo das prestações vincendas;

- A pagar-lhe 2.000.000\$00, por danos não patrimoniais e juros de mora à taxa legal.

A sentença do Tribunal de Trabalho de Lisboa julgou a acção parcialmente procedente, e, declarando ilícito o despedimento, condenou a Ré:

- a reintegrar a Autora ao serviço, com a categoria que tinha em 96.10.28;

- a pagar-lhe a retribuição mensal de 376.300\$00, desde 96.10.28 até à data de hoje;

- a pagar-lhe 450.000\$00, a título de participação nos lucros;

- a pagar-lhe os montantes não apurados e referidos supra sob II.13 e que vierem a liquidar-se em execução de sentença;

- caso opte pela indemnização de antiguidade, até ao trânsito em julgado desta decisão, a pagar-lhe 1.881.500\$00;

- A pagar-lhe a quantia de 1.500.000\$00 por danos não patrimoniais. O acórdão recorrido, conhecendo do recurso de agravo do despacho saneador que tinha julgado improcedente a excepção de incompetência material do tribunal, declarou o tribunal do trabalho absolutamente incompetente em razão da matéria, e absolveu a Ré da instância, considerando prejudicado o conhecimento dos recursos de apelação interpostos por ambas as partes.

Contra esta decisão se insurge a recorrente, que nas suas alegações termina enunciando as seguintes conclusões:

“A - A Ré IMPRENSA NACIONAL-CASA DA MOEDA, E.P., é uma Empresa Pública sujeita ao regime previsto no Decreto-Lei nº 260/76 de 8 de Abril que aprovou o Estatuto das Empresas Públicas e do Decreto-Lei nº 333/81 de 7 de Dezembro que aprovou o Estatuto da Ré INCM, E.P.

B - No acto de Admissão da Autora ao serviço da Ré e da comunicação efectuada ao Exmo Senhor Director-Geral do Tesouro foram invocados os artigos 53º do Decreto-Lei nº 333/81 e artigo 32º do Decreto Lei nº 260/76.

C - Os artigos 52º do Decreto-Lei nº 333/81 e 30º do Decreto-Lei nº 260/76 definem o regime jurídico aplicável ao pessoal das empresas públicas em geral e da INCM, E.P. em particular, e que é o regime do contrato individual de trabalho.

D - Nos presentes autos discute-se apenas o vínculo laboral criado entre as partes por força da contratação da Autora pela Ré, nas

condições propostas pela Ré e aceites pela Autora, sem estipulação de qualquer prazo.

E - Contratação essa que foi feita com a competente autorização de Sua Excelência o Secretário de Estado do Tesouro.

F - O Decreto-Lei 260/76 (artigo 32º), ao abrigo do qual a Autora foi nomeada estipula que a comissão de serviço não pode ser exercida por período superior a um ano, ou pelo período do mandato nos casos em que existir. Nos presentes autos não se verifica nenhuma das situações tendo a Autora prestado o seu trabalho na Ré por um período de 4 anos e 24 dias.

G - O Estatuto da Função Pública e o Decreto-Lei 323/S9 de 26 de Setembro não são aplicáveis à relação de trabalho entre a Autora e a Ré INCM, E.P.

O Decreto-Lei nº 323/89 define no seu artigo 1º - Objecto e âmbito - Que o mesmo estabelece o Estatuto do pessoal dirigente dos Serviços e Organismos da administração central, local do Estado e regional, bem como, com as necessárias adaptações, dos institutos públicos que revistam a natureza dos serviços personalizados ou de fundos públicos, e mais adiante, no nº 5 do mesmo artigo exclui do seu âmbito de aplicação os que estão subordinados ao Estatuto do Gestor Público e aqueles que estejam sujeitos ao regime do Contrato Individual do Trabalho ou a regimes de direito público privativo.

H - O Decreto-Lei 437/89 também nos seus artigos 1º e 2º - objecto e âmbito - estipula que o regime aí previsto estipule a Constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na Administração Pública e não inclui no seu âmbito as empresas públicas sujeitas ao regime do contrato individual do trabalho.

I - Estão excluídas de jurisdição administrativa as acções que tenham por objecto questões de direito privado, ainda que qualquer das partes seja de direito público (artigo 4º nº 1 alínea f) do E.T.A.F. - Decreto-Lei nº 129/84, de 25 de Abril).

J - E a Ré INCM, E.P., não tem capacidade nem legitimidade para a prática de um acto administrativo ao contrário do que transpõe do Acórdão ora recorrido.

K - A livre mobilidade dos funcionários públicos do Estado tem regras próprias e específicas quando esta mobilidade se opera dentro da própria função pública, ou para fora dela. No caso dos presentes autos as regras aplicáveis não foram cumpridas. Operou-se assim a contratação da Autora sem estipulação de qualquer prazo.

L - O que consubstancia uma relação de trabalho subordinado entre a A e a Ré INCM, E.P, pelo que é o Tribunal de Trabalho competente em razão da matéria para conhecer desta acção.

M - O Acórdão ora recorrido violou o disposto nos artigos 64º alínea b) do Decreto-Lei nº 38/87 de 23 de Dezembro, 30º e 32º do Decreto-Lei nº 260/76 de 8 de Abril, artigo 52º do Decreto-Lei nº 333/81 de 7 de Dezembro e o artigo 1º do Decreto nº 49.408 de 24 de Novembro”.

Não houve contra-alegações.

O Ministério Público emitiu o seguinte parecer:

“Vem interposto recurso do acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, fls. 212, que julgou procedente o recurso de agravo, julgando o Tribunal de Trabalho incompetente em razão da matéria para conhecer da acção proposta a fls. 2.

A questão a decidir consiste, pois, em saber qual o tribunal competente para conhecer de uma acção proposta pela autora em que

esta, invocando a existência de um contrato individual de trabalho a que foi posto termo pela Ré, pede a condenação desta - Imprensa Nacional-Casa da Moeda, EP - a proceder à sua reintegração no cargo que ocupava como Directora de Departamento de Edições e Lojas, bem como o pagamento de diversas prestações vencidas e vindendas e, ainda, no pagamento de uma indemnização a título de danos morais.

É sabido que a competência do tribunal se afere em função dos termos em que a acção é proposta, sendo de atender aos seus elementos objectivos (natureza da providência solicitada ou do direito para o qual se pretende a tutela judiciária, ou o facto ou acção donde teria resultado esse direito) - cfr. Manuel de Andrade, *Noções Elementares de Processo Civil*, 1963, páginas 89 e 90, e acórdãos do STA de 12-01-88, proc.º n.º 24880, in *Ap. DR* de 8-1093, 106 e do STJ de 6-06-78, in *BMJ* 278,122.

No caso em apreço, como se disse, na petição invoca como fundamento do pedido regime jurídico do contrato individual de trabalho, não sendo o facto de a R. ter, na contestação, oposto que o regime aplicável era de direito administrativo obstáculo à competência dos tribunais de trabalho.

A questão de saber se a configuração jurídica que a recorrente dá à pretensão é ou correcta, i. e. se lhe é ou não aplicável o regime do contrato individual de trabalho ou não regida pelo direito laboral, é questão que contende com o mérito da acção.

Face ao exposto - e no sentido já decidido por este Tribunal de Conflitos (cfr. acórdão de 26-09-96, Proc.º n.º 267, in *Ap. DR* de 20-11-97, 59) somos de parecer que deve ser concedido provimento ao recurso, revogando-se o douto acórdão recorrido, decidindo-se ser competente para a presente acção o Tribunal de Trabalho de Lisboa, tal como se havia considerado a fls. 85, e ordenando-se a remessa dos autos ao Tribunal da Relação de Lisboa para conhecer dos recursos de apelação interpostos pelas partes”.

0 processo correu os vistos legais, cumprindo agora decidir.

-II- Para atingir a conclusão de que o tribunal do trabalho era incompetente para conhecer da acção, o acórdão recorrido estribou-se numa série de considerandos, que podem resumir-se do seguinte modo:

A Autora e ora recorrente era desde 8.4.80 funcionária pública do Estado, por nessa data ter ingressado no quadro do pessoal dos Serviços Centrais da Direcção-Geral do Tesouro. Na altura em que iniciou funções ao serviço da Ré, a Autora desempenhava, no regime de comissão de serviço, o cargo de chefe de divisão na mesma Direcção-Geral. O ingresso na empresa Ré deu-se no regime de comissão de serviço, autorizado por despacho do Secretário de Estado do Tesouro, o que implica o exercício temporário de funções diversas da sua categoria profissional, com regresso às funções anteriores quando a comissão terminasse. Das disposições legais ao abrigo das quais a Autora foi nomeada arts. 32º do Dec-Lei nº 270/76, de 8.4 (Bases Gerais das Empresas Públicas) e 53º do Dec-Lei nº 331/81, de 7.12 (Estatuto da INCM) resulta que à Autora teria de contar-se todo o tempo prestado em comissão de serviço naquela empresa pública como prestado no quadro de origem do funcionalismo público, logo sujeito ao regime do Estatuto disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Pública, não lhe sendo aplicável o regime da comissão de serviço regulada no Dec-Lei nº 404/91, de 16.10, nem a

LCCT aprovada pelo Dec-Lei nº 64-A/89, de 27.2. Não se estabeleceu entre Autora e Ré qualquer vínculo jurídico-laboral ou de contrato individual de trabalho, pois a aquela nunca perdeu a sua condição e estatuto de funcionária pública pelo facto de, por um acto administrativo, ter passado a exercer, temporariamente, funções numa empresa pública, sem nunca ter sido contratada por esta. Terminada a comissão voltou, naturalmente, ao lugar de origem, sem qualquer quebra do respectivo vínculo. Como qualquer outro funcionário nomeado, em comissão de serviço, para exercer funções numa empresa pública, a Autora jamais poderia passar ao quadro dessa empresa - tal como o trabalhador de empresa pública chamado a exercer funções em comissão de serviço no Estado não adquire por esse facto vínculo à função pública. Não havendo, assim, sujeição ao regime jurídico do contrato individual de trabalho, o tribunal competente não pode ser o tribunal do trabalho.

Os fundamentos do acórdão impugnado, que acabam de sintetizar-se, não enfermam, em si mesmos, de qualquer incorrecção ou desacerto que os sujeite a uma censura directa. O que acontece é que não são idóneos para alicerçar o julgamento quanto à competência do tribunal, que terá de ser determinada por critérios diferentes.

Efectivamente, é em função dos termos em que a acção é proposta, mormente do pedido que perante o tribunal se formula, que se afere da competência - cfr. MANUEL DE ANDRADE, *Noções Elementares de Processo Civil*, 1963, páginas 89 e 90, Acórdão do Tribunal de Conflitos de 26.9.96 (*Ap. DR.*, p. 59), Acs. do STA de 12-01-88, proc.º n.º 24.880, in *Ap. D.R.*, p. 106 e do STJ de 6-06-78, in *BMJ* 278,122. O pedido do autor corresponde ao *quid disputatum*, ou *quid decidendum*, ou seja, a providência concreta que ao tribunal vem solicitar-se.

A competência não depende, assim, da legitimidade das partes nem da procedência da acção e, por isso, o que o réu vem alegar na contestação não pode servir de contributo para o juiz fixar a competência do tribunal. Esta depende, isso sim, do modo como o Autor estrutura a causa e exprime a sua pretensão em juízo.

Ora, os pedidos que a Autora formulou na presente acção eram, como resulta do que atrás se relatou, pedidos típicos de uma acção emergente de contrato individual de trabalho condenação da Ré na sua reintegração na empresa, no pagamento de remunerações mensais vencidas e vincendas, incluindo participação nos lucros, no pagamento de uma indemnização por danos morais ou, em alternativa à reintegração, uma “indemnização legal” pela cessação do contrato sem justa causa.

Como pressuposto desse pedido, a Autora invocava expressamente ter ficado sujeita ao regime do contrato individual de trabalho desde o momento em que passou a exercer a sua actividade ao serviço da Ré, e bem assim que foi “despedida” pela Ré, “sem qualquer explicação ou indemnização”. Chega, inclusivamente, a afirmar que lhe “deve ser reconhecido o seu vínculo jurídico-laboral à empresa Ré”.

Ora, para conhecer de uma tal pretensão, nos termos em que assim ficou delineada, seguramente que o tribunal do trabalho era competente, *ex vi* do art. 85º, alínea b), da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais - Lei nº 3/99, de 13 de Janeiro.

É certo que a Autora também incluía na exposição dos factos que serviam de fundamento à acção a afirmação de que era funcionária

da Direcção-Geral do Tesouro, e que fora admitida na INCM no regime de comissão de serviço, autorizada por despacho ministerial - trazendo com isso alguma perturbação à coerência interna da causa de pedir e sua articulação com o pedido, que numa perspectiva rigorosa podia ser sancionada com a ineptidão da petição.

Porém, na sequência dessa narração, a Autora asseverava, claramente, ter mantido com a Ré um contrato individual de trabalho, ao qual fora a dada altura posto termo por declaração unilateral da Ré, que qualificou de despedimento, optando desse modo por fazer o desenho da relação jurídica em que assentava o pedido abstracto por completo de qualquer componente de direito público. E, a encerrar a petição, formulou o pedido da forma que já se viu, o que tem de considerar-se decisivo para o estabelecimento do *quid decidendum*.

Saber se, para o Direito, as relações entre Autora e Ré se reconduziam a um contrato individual de trabalho, como vinha alegado, ou se, pelo contrário, decorreram sob a égide de normas de direito administrativo, era questão que transcendia já a da competência do tribunal, para se prender com o mérito da acção proposta.

Em face do exposto, acordam em conceder provimento ao recurso, revogando o acórdão recorrido, declarando a competência do tribunal do trabalho para conhecer da presente acção, e determinando a baixa dos autos à Relação de Lisboa, para conhecer dos recursos de apelação interpostos pelas partes.

Sem custas.

Lisboa, 27 de Fevereiro de 2002. — José Manuel Almeida Simões de Oliveira (relator) — Alberto Acácio de Sá Costa Reis — Agostinho Manuel Pontes Sousa Inês — António Manuel Macedo de Almeida.

Acórdão de 7 de Março de 2002.

Assunto:

Competência em razão da matéria. Obras ilegais em área da RAN. Demolição.

Doutrina que dimana da decisão:

I — Sendo os órgãos da RAN parte integrante da Administração Pública cabe-lhes, por força do artº 266º nº 1 da CRP, a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos;

II — A sua actuação, na defesa devida desse interesse público, pode gerar litígios entre a Administração e os particulares para cuja resolução poderão ter de intervir os tribunais, que para tanto devam ser considerados competentes;

III — De acordo com o artº 212º nº 3 da CRP, compete aos tribunais administrativos o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir litígios emergentes de relações jurídicas administrativas, norma em que radica o preceito do artº 3º do ETAF;

IV — *As acções levadas a efeito pelos órgãos da RAN, no exercício das competências que a DL. 196/89 lhes confere, são actos de gestão pública, porquanto praticados por órgãos da administração no exercício de um poder público, no domínio de normas de direito público, podendo a sua concretização a carecer da intervenção da justiça administrativa, por via de acção proposta em tribunal administrativo de círculo territorialmente competente e inserida no âmbito do artº 3º do ETAF.*

Conflito n.º 333. Requerentes: Aníbal dos Santos e mulher, no conflito negativo de jurisdição, entre o Tribunal Judicial da Comarca de Viseu e o Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra; Relator: Ex.ºm Juiz Conselheiro Dr. Alves Barata.

Acordam no Tribunal de Conflitos:

1. O MINISTÉRIO PÚBLICO, em representação da Direcção Regional de Agricultura da Beira Litoral; propôs no Tribunal Judicial da Comarca de Viseu acção ordinária contra ANÍBAL DOS SANTOS e mulher MARIA DO CARMO DUARTE LAMEIRA SANTOS, pedindo a condenação destes a demolirem, ou a verem-na demolir a expensas suas, a obra de construção que levaram a efeito em prédio rústico de sua propriedade, com a qual ocuparam 456 m² de terreno pertencente à *Reserva Agrícola Nacional*, obra que havia sido objecto de embargo extra-judicial levado a efeito pela DRABL e ratificado judicialmente por despacho de 07.10.85 do Juiz do mesmo Tribunal Judicial de Viseu.

No despacho saneador julgou-se aquele Tribunal competente, decisão de competência de que os RR. discordaram por entenderem que são os Tribunais Administrativos os competentes para conhecer da acção, vindo recorrer daquela decisão para a Relação de Coimbra, onde obtiveram provimento.

É do acórdão proferido pela Relação de Coimbra que vem interposto pelo Mº Pº o presente recurso, ao abrigo do artº 107º nº 2 do C.P.C.

Alegou o Ministério Público e conclui, procurando convencer da competência material do Tribunal Judicial da Comarca de Viseu. Colhidos vistos, cumpre decidir.

2. Defende o recorrente a competência dos tribunais comuns para conhecer da acção proposta pela DRABL no Tribunal Judicial da Comarca de Viseu, contra Aníbal dos Santos e mulher, com vista à demolição de obra por eles levada a efeito em terreno integrado na RAN, fundado no entendimento de que a propositura da acção não reflecte a prática de qualquer acto administrativo, mas apenas a concretização do dever de fiscalização previsto no DL. 196/89 de 14/6, não revestindo a natureza de conflito administrativo.

A questão que se nos coloca é, pois, a de saber, face aos termos em que a acção foi proposta e do respectivo pedido, se para o seu conhecimento são competentes os tribunais judiciais ou os tribunais administrativos.

2.1. De acordo com o seu artº 15 o DL. 196/89, de 14/6, *visa defender e proteger as áreas de maior aptidão agrícola e garantir a sua afectação à agricultura, de forma a contribuir para o pleno desenvolvimento da agricultura portuguesa e para o correcto ordenamento do território* (art. 1º).

Como se salienta no respectivo preâmbulo, aquele diploma atribui a gestão das áreas integradas na Reserva Agrícola Nacional (RAN) a órgãos regionais representativos das várias entidades com responsabilidade na matéria, dotando-os dos instrumentos jurídicos que lhe possibilitem, em conjugação com as direcções regionais da agricultura, uma actuação pronta e eficaz perante as acções do regime instituído.

Assim, ao Conselho Nacional da RAN, cuja composição é fixada no artº 14º do DL. 196/89, compete, além do mais, *assegurar o cumprimento das normas estabelecidas no diploma e a realização das acções com elas relacionadas* [artº 15º/1/b)]; *no entanto, a fiscalização do disposto no mesmo diploma compete, em especial, às direcções regionais de agricultura e aos municípios* (art. 37º/1).

Por seu turno, as comissões regionais da RAN são competentes para ordenar a cessação imediata das acções desenvolvidas em violação do disposto naquele diploma, e determinar aos responsáveis pelas acções violadoras do regime da RAN que procedam à reposição da situação anterior à infracção (arts. 39º/1 e 40º/1).

No entanto, enquanto não forem constituídas as comissões regionais da RAN, as referidas competências são exercidas pelos directores regionais de agricultura (art. 44º/1).

Fazendo os aludidos órgãos parte integrante da Administração Pública cabe-lhes, logo por força do artº 266º nº 1 da CRP, *a prossecução do interesse público*, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

E a sua actuação, na defesa devida desse interesse público, pode gerar litígios entre a Administração e os particulares, como é o caso, que apesar da previsão legal, nem sempre poderão ser resolvidos sem recurso aos tribunais, que para tanto devam ser considerados competentes.

2.2. A Constituição da República estabelece, no seu artº 211º nº 1, que 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, o artº 212º nº 3 da mesma Lei Fundamental, dispõe que *competem aos tribunais administrativos o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir litígios emergentes de relações jurídicas administrativas*.

Face ao conteúdo desta última norma, Gomes Canotilho/Vital Moreira (CRP Anotada, p. 814) concluem: *“isto quer dizer que a competência dos tribunais administrativos deixou de ser especial ou excepcional face aos tribunais judiciais, tradicionalmente considerados como tribunais ordinários ou comuns. A letra do preceito constitucional parece não deixar margem para excepções, no sentido de consentir que estes tribunais possam julgar outras questões, ou que certas questões de natureza administrativa possam ser atribuídas a outros tribunais*.

Nesta conformidade pode dizer-se que os tribunais administrativos passaram a ser verdadeiros tribunais comuns em matéria administrativa.”

Na linha das normas constitucionais e da doutrina que acabamos de citar, se integra o preceito do artº 3º do ETAF, segundo o qual *“incumbe aos tribunais administrativos, na administração da justiça (...), dirimir os conflitos de interesses públicos e privados no âmbito das relações jurídicas administrativas”*.

Tal como expressamente se determina no artº 212º nº 3 da CRP, também no que concerne ao artº 3º do ETAF temos de entender que a competência que define abrange o julgamento das **acções e recursos**, na sua função de administração da justiça.

E devendo tais recursos e acções ser emergentes de relações jurídicas administrativas, importa indagar se a presente acção procede de litígio emergente dessas mesmas relações jurídicas.

2.3. Fizemos acima uma breve resenha das normas do DL. 196/89 que importam à decisão do presente recurso e das quais se conclui que na base do diploma está a defesa do interesse público que reside na garantia de afectação à agricultura das áreas de maior aptidão agrícola, fazendo-as integrar na reserva agrícola nacional e obstando a que os respectivos solos sejam utilizados para fins não agrícolas.

E referimos já que os órgãos votados a essa missão, nos termos do diploma, são órgãos da Administração no seu sentido amplo.

Acrescentaremos, agora, que as acções levadas a efeito por esses mesmos órgãos, no exercício das competências que o diploma lhes confere, são naturalmente actos de gestão pública, porquanto são actos “*praticados pelos órgãos ou agentes da administração no exercício de um poder público, ou seja, no exercício de uma função pública, sob o domínio de normas de direito público, ainda que não envolvam ou representem o exercício de meios de coerção (ac. de 5.11.81 deste T. de C., conflito 124)*”, podendo acontecer que a concretização das aludidas acções só venha a ter lugar mediante a intervenção da justiça administrativa.

Na verdade, como acentua Vieira de Andrade (*A Justiça Administrativa*, p. 14), “não é hoje possível, no contexto de um Estado Social com administração descentralizada, reduzir a justiça administrativa à garantia dos particulares”. “A instituição da justiça administrativa não se justifica integralmente - prossegue o mesmo Autor - em função da defesa dos direitos dos cidadãos: a garantia da legalidade (da juridicidade) da administração também serve (se é que não serve em primeira linha) a *prosecução do interesse público* definido pelo legislador e que constitui a finalidade necessária e própria da actividade administrativa”.

Assim, devemos entender que a actividade que o Director Regional da DRABL pretende desenvolver, através da acção proposta no Tribunal Judicial de Viseu, configura o exercício de competências que lhe são atribuídas pelos arts. 39º nº 1, 40º nº 1 e 44º nº 1 do DL. 196/89, e de acordo com doutrina que deixámos transcrita, cabe no âmbito dos actos de gestão pública que à Administração compete exercitar na defesa do interesse público, como estabelecido no diploma, e de que resultarão para os particulares restrições aos seus direitos, como se salienta no acórdão recorrido.

Deste modo, a acção para o efeito proposta insere-se na previsão do artº 3º do ETAF.

Assim, concluiremos com o acórdão recorrido, no sentido de que, nas mencionadas circunstâncias, *flui que as condições de construção de uma obra, o seu embargo, e a ordem da sua demolição, quando seja posto em crise o interesse público configurado na RAN, resultam de normas de direito administrativo cuja concretização se processa através de actos administrativos*, o que acarreta a competência dos tribunais administrativos para conhecer da acção.

3. Termos em que se decide, neste Tribunal de Conflitos, negar provimento ao recurso, e declarar competente para conhecer da acção o Tribunal Administrativo de Círculo da respectiva área territorial. Sem custas.

Lisboa, 7 de Março de 2002. — *Eugénio Alves Barata* (relator) — *Abel Ferreira Atanásio* — *Carlos Belo Pamplona de Oliveira* — *Florindo Pires Salpico* — *José Augusto Sacadura Garcia Marques* — *Fernando João Ferreira Ramos*.

Acórdão de 7 de Março de 2002.

Conflito n.º 367. Requerentes: Ilídia de Aguiar Matos e Outros, no conflito negativo de jurisdição entre o 3.º Juízo Cível do Tribunal de Família e de Menores de Cascais e o TAC de Lisboa; Relator: Ex.º Juiz Conselheiro Dr. Dionísio Alves Correia.

Acordam no Tribunal de Conflitos:

A Câmara Municipal de Cascais notificada do acórdão deste Tribunal de 7 de Junho de 2001 - fls. 110/116 - que julgou competente o Tribunal da Comarca de Cascais para julgar a acção que lhe moveram Ilídia Aguiar de Matos, António Manuel Aguiar de Matos e Luís Manuel Aguiar de Matos, vem requerer a sua aclaração da decisão, nestes termos:

1 - O douto Acórdão refere que “*no caso em apreço os Autores alegam que a Câmara Municipal de Cascais incorreu em responsabilidade por factos ilícitos, nos termos dos Arts. 483º e 486º do Código Civil, segundo os quais quem por acção ou omissão, com dolo ou mera culpa violar ilicitamente o direito de outrem ou qualquer disposição legal destinada a proteger interesses alheios, fica obrigado a indemnizar o lesado pelos danos resultantes da violação*”.

2 - Referindo mais adiante que “*é a defesa desse direito de indemnização que aqui está em causa e começa por determinar a competência material do Tribunal*”, concluindo que os interesses em conflito não se enquadram no âmbito das relações jurídicas administrativas.

3 - No entanto, no douto Acórdão não se esclarece porque é que é a defesa do direito de indemnização que determina a competência material do Tribunal, sem se atender aos factos donde os Autores fazem derivar o pedido de indemnização formulado.

4 - Pretendem os AA. uma indemnização pelos danos resultantes da actuação da Ré, Câmara Municipal de Cascais.

5 - A actuação da Ré, consistiu precisamente na não remoção de lixos depositados num prédio do qual os AA. são proprietários, lixos esses provenientes de um aterro sanitário, em virtude das operações de consolidação daquele aterro.

6 - Foi a não remoção dos lixos depositados no prédio dos AA. que lhe provocou os prejuízos que pretendem ver ressarcidos.

7 - O facto ilícito praticado pela R. do qual os AA. fazem derivar o direito a indemnização é precisamente a omissão da autarquia em remover os referidos lixos.

8 - Sendo a Câmara Municipal uma pessoa colectiva de direito público, há que averiguar se o facto ilícito foi praticado no âmbito dos actos de gestão pública.

9 - Ora, o douto Acórdão recorrido não faz qualquer referência aos factos dos quais os AA. fazem derivar o pedido de indemnização que formulam.

10 - Não se percebendo o “*iter* (1) cognoscitivo” que levou o Venerando Tribunal a concluir que estando em causa o reconhecimento do direito de indemnização, os interesses em conflito não se enquadram no âmbito das relações administrativas.

11 - Do douto Acórdão parece resultar que sempre que esteja em causa um pedido de indemnização, ainda que formulado contra

(1) Por manifesto erro, a recorrente escreveu “inter”.

uma pessoa colectiva de direito público, é indiferente que o facto gerador do dano tenha sido praticado no âmbito de actos de gestão pública.

12 - No douto Acórdão também não se esclarece qual a relação existente entre o pedido formulado pelos AA. com o contrato promessa de compra e venda constante da alínea c) da matéria de facto dada como assente.

13 - Pois o que está em causa nos presentes autos, é conforme já se referiu o depósito de lixos no terreno dos AA. e a sua não remoção, bem como os prejuízos daí advenientes.

14 - Toma-se por isso necessário esclarecer porque é que um pedido de indemnização está fora do âmbito das relações jurídicas administrativas, e em que medida é que a defesa do direito de indemnização só por si determina a competência do Tribunal, e qual a relação entre o aludido contrato promessa de compra e venda e o pedido formulado nos presentes autos.

15 - O douto Acórdão recorrido, salvo o devido respeito, que é muito, também não clarifica qual a questão de direito privado objecto dos presentes autos, que leva a reconhecer a competência do Tribunal Judicial de Cascais.

A parte contrária pronunciou-se pela improcedência da reclamação.

Antes de mais cabe recordar os pedidos formulados pelos AA. e que foram os seguintes:

“Nestes termos (...) deve a presente acção ser julgada procedente por provada e, em consequência:

a) ser declarado que os AA. são donos e legítimos proprietários dos prédios descritos e identificados no art.º 1.º da petição inicial;

b) ser a R. condenada a restituir aqueles prédios aos AA., livres e desocupados;

c) ser a R. condenada a pagar aos AA. a quantia, a liquidar em execução de sentença, correspondente aos valores que os AA. deixaram de auferir em consequência da ocupação do prédio dos prédios identificados no art.º 1.º da petição inicial por parte da R.;

d) ser a R. condenada a, nos termos do art.º 829º-A do Cód. Civil, a pagar aos AA., a título de sanção pecuniária compulsória, a quantia de 5.000\$00 por cada dia de atraso na entrega dos referidos prédios”.

As pretensões dos AA. são, assim:

1) reivindicacão dos prédios, nos termos do art.º 1311º do Código Civil: reconhecimento pela R. do direito de propriedade dos AA. e consequente restituição do que lhes pertence;

2) a condenação da R. em indemnização, em valor equivalente ao que auferiria se não se verificasse a ocupação dos imóveis por parte dela;

3) condenação da R. em sanção pecuniária compulsória por cada dia de atraso na entrega dos prédios.

Entendeu-se no acórdão que a R. incorreu em responsabilidade por factos ilícitos, nos termos previstos nos arts. 483º e 486º do CC, por ocupação dos prédios com lixos, o que necessariamente se reporta ao pedido formulado na alínea b) da petição.

Embora esse não seja o único pedido, certo é que em relação a qualquer deles se aplica a consideração do acórdão de estarem excluídas do foro administrativo acções e recursos “que tenham por objecto questões de direito privado, sendo irrelevante que uma das

partes seja pessoa colectiva de direito público, como é o caso dos autos, quanto à R. recorrida”.

Improcede, pois, o pedido de aclaracão.
Sem custas.

Lisboa, 7 de Março de 2002. — *Dionísio Alves Correia* (relator) — *Adelino Lopes* — *Ferreira de Almeida* — *Quirino Soares* — *Pamplona de Oliveira* — *Macedo Almeida*.

Acórdão de 18 de Junho de 2002.

Assunto:

Relação jurídica de arrendamento e relação jurídica tributária. Anulação de venda em execução fiscal e questões cíveis e fiscais. Tribunal competente.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A relação jurídica que o A. pretende ver solucionada pelo Tribunal é apreciada, para determinação da competência dos tribunais, em função da pretensão deduzida e pelo pedido formulado pelo A.*
- 2 — *Se o A. pretende ver reconhecido o seu direito de propriedade sobre um imóvel locado e a restituição da coisa reivindicada, com fundamento na nulidade e ineficácia da cedência dos escritórios, ainda que operada em venda na execução fiscal, tal relação jurídica prende-se com o contrato de arrendamento estabelecido entre o A. e a R.R., que não o Estado. não estando tal relação conexada com a obtenção de receitas por parte do Estado e não constituindo, como tal, uma relação jurídica tributária.*
- 3 — *O art.º 237º., n.º 2, do C.P.T. apenas estabelece a competência especializada dos Tribunais Tributários para o conhecimento da anulação da venda efectuada em execução fiscal, pelo que não estando a relação jurídica em causa sujeita à jurisdição do Tribunal Tributário por norma especial, nem constituindo tal relação uma “questão fiscal”, são os Tribunais Comuns os competentes para apreciar a questão referida em 2.*

Conflito n.º 2/02. Requerente: Maria do Rosário Infante da Câmara, no conflito negativo de jurisdição, entre os tribunais comuns e o Tribunal Tributário; Relator: Ex.^{mo} Juiz Conselheiro Dr. Marques Borges.

Acordam no Tribunal de Conflitos:

I. Maria do Rosário Infante da Câmara, residente na R. Vítor Cordon n.º 45-C em Lisboa, interpôs recurso de revista do Acórdão da Relação de Lisboa de 31.05.2001 para o Supremo Tribunal de Justiça (STJ).

Por despacho do relator a quem foi distribuído o processo, atenta a promoção do Procurador Geral-Adjunto daquele Tribunal, foi suscitada a questão de, face ao estatuído no art. 107.º n.º 2 do C.P.C., ser o Tribunal de Conflitos o competente para apreciar a questão suscitada.

Ouvido a recorrente, veio, então, requerer a remessa dos autos ao Tribunal de Conflitos, o que foi deferido.

A recorrente disse nas conclusões da alegação apresentadas no STJ:

1 - O contrato de arrendamento dos autos destina-se à actividade de escritórios da recorrida Tecnopul.

2 - Sendo, por isso, um contrato de natureza comercial e não destinado ao exercício de qualquer profissão liberal, como se anota no duto Acórdão recorrido, não se aplicando, pois, o artigo 122.º do RAU.

3 - A adjudicação, em execução, fiscal, que teve por objecto o andar dos autos, destinado, por contrato, a escritório da recorrida Tecnopul, consubstancia uma cessão da posição contratual do locatário, sem consentimento do locador.

4 - Tal adjudicação não confere ao adjudicante o poder de deter o andar, por a cessão, sem o consentimento da locadora, não ser meio de defesa na acção de reivindicação.

5 - A recorrente não invocou na acção uso diverso a que se destina o andar arrendado, objecto da venda judicial.

6 - A recorrente formulou diversos pedidos, compatíveis entre si, os quais não podem ser apreciados pelo Tribunal Tributário, antes pelos Tribunais Comuns.

7 - A recorrente não pediu a anulabilidade da venda.

8 - Pediu que se reconhecesse o direito de propriedade sobre o andar, a existência de uma cessão da posição de locatário, não consentida pelo locador, um pedido indemnizatório pela ocupação ilícita e ainda, subsidiariamente, o despejo do local pelo facto da existência de um trespasse do local, sem comunicação à locadora.

9 - O tribunal tributário é incompetente em razão da matéria para julgar e apreciar as matérias invocadas pela recorrente na petição inicial e os pedidos tanto principal, como subsidiário, nela formulados.

10 - O duto Acórdão violou, entre outros, os artigos 110.º a 120.º do RAU, 66.º, 67.º, 101.º e 508.º-A, 1 d) e e) e 2 do Código do Processo Civil, 237.º n.º2 do Código de Processo Tributário e o 1038.º f) e g) do Código Civil.

11 - Deverá ser dado provimento ao presente recurso revogando-se o duto Acórdão recorrido, substituindo-se por melhor decisão, qual seja a de ordenar o prosseguimento dos autos, para apreciação das matérias em discussão.

II - O Magistrado do MP junto do Tribunal de Conflitos emitiu parecer no sentido de ser declarada a competência do Tribunal Comum, salientando, em resumo o seguinte:

1.º O conflito de competências colocado ao Tribunal versa sobre a existência, ou não, da nulidade e eficácia da cedência da venda e adjudicação do local penhorado efectuada através do Tribunal Tributário;

2.º A questão colocada de acordo com a recorrente e perante a forma como intentara a acção e o pedido formulado ao Tribunal, não respeitava à anulação da venda feita pelo Tribunal Tributário, mas, antes, se a transferência do locado caracterizaria a figura do trespasse ou a de cessão de posição contratual, e, sendo o desta última, se tal implicaria o reconhecimento do seu direito de propriedade sobre a coisa reivindicada e a sua restituição livre e desocupada, dada a nulidade da cedência dos escritórios realizada na execução fiscal.

3.º Não se tratando, pois, de uma anulação de venda no processo de execução fiscal, prevista nos termos restrito sindicados nos arts. 908.º e 909.º do CPC, daí resultando a competência dos Tribunais Comuns.

III - Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

1. A questão colocada a este Tribunal de Conflitos restringe-se à determinação do Tribunal competente, (comum ou tributário) e, daí que não tenham que ser apreciadas as conclusões 1.ª e 2.ª, formuladas pela recorrente por não versarem sobre tal matéria.

2. Sendo a competência a medida da jurisdição de cada Tribunal, a determinação do Tribunal competente corresponde à indicação do órgão judicial que tem legitimação para apreciar a acção intentada, como seu pressuposto processual, independentemente do pedido formulado pela Autora ser, ou não, procedente.

A averiguação daquele pressuposto processual em relação a cada Tribunal como já referia o Prof. Manuel de Andrade (*Noções Elementares de Processo Civil*, Coimbra Editora, pags. 90 e segs.), implica a ponderação de índices ou elementos através dos quais se apura a competência, tais como os termos em que a acção foi instaurada, a natureza da tutela requerida, tendo em conta, designadamente, os fundamentos invocados.

No caso em apreciação a recorrente intentou uma acção de reivindicação no Tribunal Cível de Lisboa contra os RR Tecnopul, Empresa Técnica de Obras Públicas, Lda., Pedro Jorge Gonçalves dos Santos e a Fazenda Nacional.

Na petição inicial invocou a sua qualidade de dona e legítima possuidora do prédio urbano sito em Lisboa na Av. João Crisóstomo com os n.ºs 18.º a 18.º-D e que o anterior proprietário havia celebrado um contrato de arrendamento do referido 4.º andar esquerdo, através da adjudicação nos autos de execução fiscal n.º 552/87, instaurados no T.T. de 1.ª Instância de Lisboa, contra a arrendatária "Tecnopul".

A A. alegou, ainda, que, através da adjudicação feita no Tribunal Tributário daquele local constituído por um escritório composto de 11 salas, não se verificara o trespasse do mesmo da Tecnopul para o R. Pedro Jorge, mas, antes, uma cessão de posição contratual.

É daquela qualificação jurídica emergente da venda judicial efectuada no Tribunal Tributário que a recorrente conclui que a arrematação feita se traduz numa cessão nula e ineficaz, devendo, pois, ser reconhecido o seu direito de propriedade sobre o local, sendo a permanência no mesmo do R. Pedro Jorge, ilícita e sem título, por não ser da sua vontade nem estar por si autorizada.

Em pedido subsidiário pediu, ainda, a recorrente ao Tribunal que, a ser qualificada aquela cessão como trespasse, a mesma, por não

ter sido comunicada à A. no prazo de 15 dias deveria ser considerada ineficaz e fundamento para a resolução do contrato.

Face aos fundamentos e pretensão deduzida perante o Tribunal Comum a A. pretendia que aquele Tribunal apreciasse a relação jurídica de arrendamento entre a A. e os RR Tecnopol e Pedro Jorge, sem pôr em causa a validade da venda efectuada em execução fiscal no Tribunal Tributário, pretendendo, apenas, segundo a A., que se apreciassem as consequências que da validade daquela venda resultariam para si, como senhoria do prédio locado.

A forma como a pretensão foi deduzida e o pedido formulado ao Tribunal Comum, (reconhecimento do seu direito de propriedade sobre o locado, restituição da coisa reivindicada, detida a título ilegítimo pelo R. Pedro Jorge) e os fundamentos da pretensão deduzida, (nulidade e ineficácia da cedência dos escritórios feita pela venda na execução fiscal), ou a sua validade e eficácia, mas sem cumprimento à A no prazo legal da cessão operada, são questões, claramente, que não estão abrangidas pelo art. 237.º n.º 2 do CPT e que, também se não podem qualificar como “questões fiscais” para efeito de estarem abrangidas na competência dos Tribunais Tributários.

O art. 237º n.º2 do CPT apenas estabelece a competência especializada do Tribunal Tributário para o conhecimento da anulação da venda efectuada em execução fiscal; e, por “questões fiscais” têm sido consideradas aquelas que “têm como pressuposto a aplicação de normas relacionadas com a imposição de toda e qualquer prestação pecuniária, com o fim de obtenção de receitas destinadas à satisfação dos encargos públicos da pessoa colectiva impositora, como as que emergem de uma resolução autoritária que imponha aos cidadãos o pagamento de qualquer prestação pecuniária com vista à obtenção de receitas destinadas à satisfação de encargos públicos do Estado e demais entidades públicas, como, ainda, as relações jurídicas que surjam em virtude do exercício da função de imposição de tais prestações ou que com elas estão objectivamente conexas ou teleologicamente subordinadas” (Recurso 19756, AD nº 421, pag.63).

Da forma descrita a A. pretende que o Tribunal aprecie uma relação jurídica relativa ao contrato de arrendamento da A. com alguns dos RR, que não o Estado, e, não a relação jurídica tributária relativa à anulação da venda na execução fiscal, em que uma das partes seria o Estado e que sempre e em todo o caso estaria conexonada com a obtenção de receitas por parte do Estado.

Daí que a apreciação da pretensão deduzida pela A. e, independentemente da sua procedência ou improcedência, caiba ao Tribunal Comum, atento o disposto no art. 66º do CPC e a inaplicabilidade ao caso, ao contrário do que foi decidido, do art. 237.º n.º 2 do CPT.

Decisão:

Pelo exposto julga-se competente o Tribunal Comum, assim se dando provimento ao recurso interposto.

Sem custas.

Lisboa, 18 de Junho de 2002. — *Joaquim Marques Borges* (relator) — *Armando Lopes de Lemos Triunfante* — *Florindo Pires Salpico* — *Armando Moita dos Santos Lourenço* — *Maria Angelina Domínguez* — *Vitor Manuel Gonçalves Gomes*.

Acórdão de 2 de Julho de 2002.

Assunto:

Competência dos tribunais administrativos. Providência cautelar com vista a impedir emissão de parecer pelo IPPAR. Autorização de obra de interesse público. Função administrativa. Função política.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *A competência (ou jurisdição) de um tribunal afere-se pela forma como o A. configura a acção, definida pelo pedido e causa de pedir, ou seja, pelos objectivos prosseguidos pelo autor.*
- 2 — *Devem considerar-se como integrados no âmbito da função administrativa um parecer a emitir pelo IPPAR relativo ao projecto de recuperação e reabilitação de ponte de interesse público e a autorização a conceder pelo competente órgão da administração para a execução da respectiva obra.*
- 3 — *Tendo em vista o preceituado nas disposições conjugadas dos arts. 211, n.º 1 e 212.º, n.º 3, da CRP, 66.º do CPC, 18.º, n.º 1, da LOTJ, e 3.º e 4.º, n.º 1, al. a), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (E.T.A.F.), o respectivo tribunal administrativo de círculo, e não o tribunal da jurisdição comum, é competente para conhecer da providência cautelar não especificada, através da qual se pretende que os requeridos (Estado e IPPAR) sejam impedidos de praticar os actos referidos em 2.*

Conflito n.º 1/02. Requerente: o Estado Português representando pelo Ministério Público, no conflito negativo de jurisdição, entre o Tribunal Cível da Comarca de Lisboa e o Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa; Relator: Ex.º Juiz Conselheiro Dr. João Belchior.

Acordam no Tribunal de Conflitos:

I. RELATÓRIO:

O Grupo dos Amigos de Olivença intentou junto da competente Vara Cível da Comarca de Lisboa contra o Estado Português e o Instituto Português do Património Arquitectónico (IPPAR) providência cautelar não especificada, pedindo que os requeridos sejam impedidos de emitir parecer relativo ao «Projecto de recuperação e reabilitação da Ponte Antiga da Ajuda para fins pedonais e turísticos» apresentado pela «Direcção-Geral de Carreteras», e que não seja autorizada a respectiva obra.

Para tanto e em síntese, alegou que:

- Olivença é território português;
- em 12/01/2000, efectuou-se uma reunião de uma «Comissão Técnica Mista entre Portugal e Espanha para as Acessibilidades ao Sul do Douro», a qual agregou uma delegação portuguesa e uma delegação espanhola;
- essa Comissão tem por fim a construção e conservação das ligações de interesse comum a Portugal e Espanha ao Sul do Douro;

- nessa mesma reunião foi acordada a futura realização de obras de construção e conservação entre Penamacor e Valverde del Fresno, Alcoutim e Sanlúcar del Guadiana, e também entre Elvas e Olivença (como se esta última fosse território espanhol);

- com base no acordado naquela reunião, o Estado Espanhol (Direcção-Geral de Carreteras) já elaborou e fez entrar no IPPAR para parecer, o «Projecto de recuperação e reabilitação da Ponte Antiga da Ajuda para fins pedonais e turísticos»;

- a Ponte de Nossa Senhora da Ajuda é um imóvel de interesse público português;

- o parecer favorável àquele projecto pode possibilitar e causar a alienação de parte do território português e de bens nacionais ali existentes.

Na 12.^a Vara Cível da Comarca de Lisboa foi julgada a providência totalmente provada e procedente (cf. doutra sentença de fls. 17-27).

Interposto recurso de tal decisão para o Tribunal da Relação de Lisboa, através do douto acórdão de fls. 54-63, foi revogada a sentença recorrida e julgada, *materialmente incompetente para a causa o tribunal cível, por, para ela, serem competentes os tribunais administrativos, no caso, o Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, absolvendo, em consequência, os requeridos da instância, com prejuízo do conhecimento das restantes questões.*

O **Grupo dos Amigos de Olivença**, não se conformando com tal decisão, dela interpôs recurso para o Supremo Tribunal de Justiça.

Por douto despacho de fls. 72 foi tal recurso, *admitido para o Tribunal de Conflitos (art.º 107.º, n.º 2, do C.P.Civil).*

Alegando, formulou o recorrente as seguintes Conclusões:

1. O pedido formulado no Procedimento Cautelar, foi limitado à proibição de emissão de «parecer» pelo IPPAR e da «autorização» do Estado para a obra, por ser a providência conservatória e instrumental que, face aos interesses em causa e ao perigo que pedia sobre os mesmos, se apresenta como mais concretamente adequada a assegurar a efectividade do direito ameaçado.

2. A proibição do «parecer» e da «autorização» da obra em causa, traduz a medida cautelar mais apropriada a afastar o perigo que, suficientemente consubstanciou a causa de pedir descrita e desenvolvida no Procedimento Cautelar, como também na Acção subsequente.

3. Esse perigo resulta do que foi acordado em 12.01.2000, entre as delegações portuguesa e espanhola, pelo qual se daria azo, caso fosse permitido que Espanha «reconstrua» a Ponte de Nossa Senhora da Ajuda, à interpretação jurídica de que Portugal, tacitamente, aceita que no local sobre a linha do Guadiana, se estabeleça e reconheça a fronteira entre os dois Estados, assim se conformando com a perda dos seus direitos sobre Olivença e seu termo, deste modo se alienando bens do Estado e ofendendo património cultural português.

4. O que está em causa é muito mais que a proibição da Administração emitir um «parecer» e dar uma «autorização»: pretende-se que seja impedida e feita cessar a ofensa ao património cultural português e a alienação e perda de bens do domínio público do Estado, a ser salvaguardada a afirmação da soberania e titularidade portuguesa sobre Olivença, seu termo e respectivo património e bens.

5. Os efeitos jurídicos que se pretende impedir não são os que se limitam à emissão de «parecer» e à «autorização» da obra de restauro e reconstrução da Ponte de Nossa Senhora da Ajuda, antes

se reportam às implicações jurídicas mais vastas a que se dá lugar, por via da interpretação jurídica que se descrevem.

6. Os interesses que se pretende acautelar não são os que se encontram estritamente a cargo do IPPAR (a defesa do património cultural arquitectónico do país), antes os que estão atribuídos ao poder político.

7. O «acordo» de 12.01.2000 e o que dele resulta ou pode resultar em termos de relacionamento luso-espanhol, o que se pretende evitar, decorrem da acção política do Estado, têm natureza política.

8. Configurando-se, no conjunto da causa de pedir e do pedido, matéria de natureza política, a mesma é da competência do Tribunal Cível.

9. Ao decidir como o fez, o Tribunal recorrido violou os dispositivos do CPC, arts. 288.º, 494.º e 495.º.

O Ministério Público, contra-alegando, sustentou a bondade do decidido, dizendo em síntese e no que ora interessa que, o que claramente se pretende evitar com o presente procedimento cautelar traduz-se em actividade reconduzível à função administrativa do Estado, cuja apreciação compete à jurisdição administrativa.

Colhidos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

II. FUNDAMENTAÇÃO:

1. Dos Factos:

As instâncias deram como assentes os seguintes factos:

1 - Na sequência da agressão hispano-francesa que veio a receber o nome de «Guerra das Laranjas», Portugal subscreveu o Tratado de Badajoz de 6 de Junho de 1801, pelo qual Espanha se apossava, «em qualidade de conquista» da Praça de Olivença;

2 - Em 1 de Maio de 1808, Portugal denunciou aquele Tratado pelo Manifesto que o Príncipe Regente D. João fez publicar e que o declarou «nulo e de nenhum vigor»;

3 - O Estado Português tem-se recusado a definir os limites fronteiriços entre Portugal e Espanha no troço que medeia a foz do Rio Caia à foz da Ribeira de Cuncos, designadamente não assinalando a linha da fronteira naquele troço na cartografia oficial portuguesa;

4 - Na Cimeira Luso-Espanhola de 1994, o Governo português entendeu não aceitar como empreendimento transfronteiriço a construção da nova ponte sobre o Rio Guadiana entre Elvas e Olivença, nas imediações da Ponte de Nossa Senhora da Ajuda, nem a reconstrução desta, antes assumindo integral e exclusivamente os encargos das obras, de forma a afastar a interpretação jurídica de que tacitamente se admitia o traçado da fronteira sobre a linha do Guadiana e se cedia na soberania sobre o território oliventino, respectivos monumentos e demais património;

5 - Em 12 de Janeiro de 2000, em Évora, efectuou-se uma reunião de uma «Comissão Técnica Mista entre Portugal e Espanha para as Acessibilidades ao Sul do Douro»;

6 - Tal Comissão foi naquela mesma ocasião constituída para as «ligações de interesse comum», e agregou uma delegação espanhola e uma delegação portuguesa;

7 - A delegação portuguesa era composta pelo Presidente do Conselho de Administração do Instituto de Estradas de Portugal, pelo Presidente do Gabinete da Travessia do Tejo em Lisboa, por um Vogal do Conselho de Administração do Instituto para a Construção Rodoviária, por um Jurista do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e das Obras Públicas e pelo Vice-Presidente da Comissão de Coordenação da Região do Alentejo;

8 - Nessa reunião, «analisada a acessibilidade entre Elvas e Olivença», foi acordado que «Espanha, através da Direcção-Geral de Carreteras (sic) do Ministério do Fomento, procederá à reconstrução da antiga Ponte da Ajuda, com fins culturais e de acesso pedonal, para o que serão desenvolvidas as diligências necessárias»;

9 - A «Comissão Mista» constituiu-se na sequência de uma «Convenção-Quadro» entre o Reino de Espanha e a República Portuguesa relativa à melhoria das acessibilidades entre os dois países», assinada em 30 de Novembro de 1998, em Albufeira, convenção que só veio a ser aprovada pelo Governo português em 10/02/2000, promulgada pelo Presidente da República em 28/03/2000, e publicada em 24/04/2000 (Decreto n.º 712000);

10 - o Estado espanhol já fez entrar no Instituto Português do Património Arquitectónico, para «parecer», o «Projecto de recuperação e reabilitação da Ponte Antiga da Ajuda para fins pedonais e turísticos».

2. Do Direito:

Como decorre do art.º 107.º, 2, do C.P.Civil, «se a Relação tiver julgado incompetente o tribunal civil por a causa pertencer ao contencioso administrativo, o recurso destinado a fixar o tribunal competente será interposto para o Tribunal de Conflitos», como aliás decidiu o douto despacho de fls. 72, como se viu.

Cumpra assim e tão-só fixar o tribunal competente.

Está em causa nos autos providência cautelar não especificada, através da qual se pretende que os requeridos *sejam impedidos de emitir parecer relativo ao «Projecto de recuperação e reabilitação da Ponte Antiga da Ajuda para fins pedonais e turísticos», apresentado pela «Direcção-Geral de Carreteras», e que não seja autorizada a respectiva obra.*

No tribunal da 1.ª instância, a providência foi deferida não sem antes que, sumariamente embora, se tivesse expandido que, podendo suscitar-se dúvidas sobre se a competência para a causa não caberia ao Tribunal Administrativo de Círculo, as mesmas deveriam arredar-se face ao disposto no art.º 51.º do ETAF, aprovado pelo DL n.º 129/84, de 24/4, *em virtude de a situação dos autos se não enquadrar em nenhuma das suas disposições, nem em nenhuma das situações em que por lei especial a competência é atribuída àquele tribunal.* Por outro lado, ainda segundo o ali decidido, o art.º 4.º, n.º 1, al. a) do ETAF, exclui da jurisdição administrativa, as acções que tenham por objecto actos praticados no exercício da função política e de responsabilidade pelos danos decorrentes desse exercício (cf. sentença de fls. 17-27) pese embora não terem sido aduzidas quaisquer razões para sustentar tal asserção.

No acórdão recorrido, ponderando que emergia como prioritário indagar da questão da competência em razão da matéria (suscitada também pelo M.º P.º no recurso que interpôs - cf. conclusões 2 a 4, a fls. 14), concluiu que para o conhecimento da causa eram competentes os tribunais da jurisdição administrativa através do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa (TAC).

Tal conclusão radicou, basicamente, na ponderação de que o acto cuja prática se pretende obstar se configura como um acto que releva da função administrativa do Estado, com todas as características próprias dos actos administrativos, visto que se traduz, no desenvolvimento da actividade de um órgão da administração, inserindo-se a emissão do parecer e a conseqüente autorização da obra na salva-

guarda dos interesses que a lei põe a cargo do IPPAR, nomeadamente e no que ao caso importa, a defesa do património cultural arquitectónico do País - arts. 2º e 3º do citado DL 120/97.

Vejam os pois:

Sabendo-se que os tribunais comuns detêm competência genérica, exercendo jurisdição em todas as áreas não atribuídas a outras ordens jurídicas (cf. arts. 211, n.º 1, da CRP, 66.º do CPC e 18.º, n.º1, da LOTJ), cumpre assim indagar se a matéria do pedido dos autos se não encontra deferida à jurisdição administrativa, tal como foi decidido.

Prescreve o art.º 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.»

Em anotação a idêntico preceito contido no art.º 214.º, n.º 3 da CRP (aditado pela LC n.º 1/89), escrevem Gomes Canotilho e Vital Moreira: «estão em causa apenas os litígios emergentes de *relações jurídico-administrativas (ou fiscais) (n.º 3, in fine)*. Esta qualificação transporta duas dimensões caracterizadoras: (1) as acções e recursos incidem sobre relações jurídicas em que, pelo menos, um dos sujeitos é titular, funcionário ou agente de um órgão de poder público (especialmente da administração); (2) 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 em aqui em causa litígios de natureza «privada» ou «jurídico-civil». Em termos positivos, um litígio emergente de relações jurídico-administrativas e fiscais será uma controversia sobre relações jurídicas disciplinadas por normas de direito administrativo e/ou fiscal» (in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed.).

Preceitua, por seu lado, o art.º 3º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (E.T.A.F.) que, «incumbe aos tribunais administrativos e fiscais, na administração da justiça, assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos, reprimir a violação da legalidade e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados no âmbito das relações jurídicas administrativas e fiscais.»

Por sua vez prescreve o art.º 4º n.º 1 do E.T.A.F.:

«Estão excluídos da jurisdição administrativa e fiscal os recursos e as acções que tenham por objecto:

a) Actos praticados no exercício da função política e responsabilidade pelos danos decorrentes desse exercício;

(...).»

Por função política, entende-se a execução daquele função do Estado que é levada a cabo no âmbito das escolhas fundamentais para orientação dos destinos da colectividade, tendo uma natureza criadora, cabendo-lhe em cada momento inovar em tudo o que seja fundamental para a conservação e desenvolvimento da comunidade nacional (cf. Freitas do Amaral, in *Curso de D.A.*, vol. 1, a pág. 44 e segs. Veja-se, a propósito, v. g. Marcelo Caetano, a pág. 7 e seg. do *Manual*), ou como afirmam Gomes Canotilho e Vital Moreira, como «função dirigida essencialmente à selecção, individualização e graduação dos fins públicos, nos limites e de acordo com as imposições constitucionais» (ibidem, em anotação ao art.º 185.º).

A função administrativa consiste, segundo Gomes Canotilho, «na concretização e realização dos interesses públicos da comunidade, quer dando execução a decisões ou deliberações, constantes de actos

legislativos, actos de governo e actos de planificação, quer intervindo, conformadora ou ordenadamente, na prossecução de fins (de interesse público) individualizados na Constituição ou nas leis.» (in *Di-reito Constitucional*, 3.^a ed., p. 574/5).

A propósito poderá ver-se vasta jurisprudência corporizada, v.g., nos seguintes acórdãos:

- do STJ, de 10/07/96, in Col., S II, 229, de 4/03/97 Col., SJ, 125 e de 23/09/98, in Col., C.S. III,19;

- do STA, de 29/05/2001 (rec. 44688), de 10/05/2000 (rec. 45764), de 03/02/2000 (rec. 45574), de 13/05/1999 (rec. 44601), de 11/05/1999 (rec. 44444), de 12/01/1999 (44490) e de 23-01-96 (rec. 34870);

- da Rel. de Évora, de 7/03/85, in Col. II, 275;

- da Rel. Lisboa, de 26/06/86, in Col. III, 143;

- da Rel. do Porto, de 9/06/99, in Col.III, 206, e ainda - deste Tribunal de Conflitos de 97.03.18 (Conf. n.º 301).

Sintetizando, e em consonância com o afirmado no acórdão recorrido, pode dizer-se que à função política respeitam as opções fundamentais para a defesa dos interesses gerais da comunidade e à administrativa a forma e os meios com que, na oportunidade, se vão cumprindo esses interesses superiormente definidos e, invocando ainda Marcelo Caetano, acrescenta-se que, «a Política caracteriza-se por ser um domínio de relativa indeterminação no qual cabem as opções fundamentais para orientação dos destinos da colectividade. Na administração também existem muitas oportunidades de optar, mas já num domínio determinado, condicionado pelas grandes decisões políticas traçadas nas leis ou por outros modos válidos. Quer dizer que, havendo opções possíveis, a separação do domínio da Política e da administração é mera questão de graus: as opções primárias ou fundamentais pertencem à primeira, as secundárias ou derivadas já podem respeitar à segunda». (*ob. cit.*, pág. 9).

Retenha-se, a propósito, que constituem tarefas fundamentais do Estado, entre outras, «proteger e valorizar o património cultural do povo português...» (al. e. do art.º 9.º da CRP).

Invoke-se ainda o n.º 1 do art.º 2.º do DL 120/97, de 16 de Maio, o qual refere que são atribuições do IPPAR (Instituto Português do Património Arquitectónico, «pessoa colectiva de direito público dotada de autonomia administrativa» - n.º 1 do seu art.º 1.º -, criado pelo Dec-Lei n.º 316/94, de 24 de Dezembro), «a salvaguarda de bens que, pelo seu interesse histórico, artístico, paisagístico, científico. Social e técnico, integram o património cultural arquitectónico do país» (n.º 1 do art.º 2.º). Para o efeito, no desenvolvimento das suas atribuições, compete em especial àquela entidade, entre outras atribuições: «pronunciar-se, nos termos da lei, em articulação com os serviços e organismos competentes e autarquias locais, sobre planos, projectos, trabalhos e acções de iniciativa de entidades públicas e privadas, no âmbito do ordenamento do território, do ambiente, do planeamento urbanístico e do fomento turístico, das obras públicas e de equipamento social, levadas a efeito em imóveis classificados ou em vias de classificação...» e «a realização de obras de construção, ampliação, remodelação, conservação e restauro...» [als. f) e g) do n.º 2 daquele mesmo art.º 2.º]. Entre outros poderes que a lei lhe confere, atente-se no de, proceder ao «embargo administrativo de quaisquer obras ou trabalhos licenciados ou efectuados em desconformidade com legislação relativa ao património cultural» (n.º 1 do art.º 4.º daquele DL 120/97).

Munidos dos princípios normativos e ensinamentos enformadores da intervenção judicial que foi solicitada através do pedido, estamos agora em condições de a caracterizar, concretamente para concluir se os actos que foi solicitado ao tribunal que cautelarmente impedisse, se inserem no âmbito da função política ou administrativa do Estado, uma vez que em nenhuma outra das funções estaduais se vislumbra que possam abstractamente caber. Ou, vistas as coisa por outro ângulo, o parecer a emitir pelos requeridos relativo ao «Projecto de recuperação e reabilitação da Ponte Antiga da Ajuda para fins pedonais e turísticos», apresentado pela «Direcção-Geral de Carreteras» e a autorização para a respectiva obra, em qual das aludidas funções do Estado deveriam considera-se abrangidos?

A resposta, salvo melhor opinião, e reflectindo um pouco sobre tudo o que antes se deixou enunciado, não parece consentir dúvida razoável.

Efectivamente, e sabendo-se que a competência (ou jurisdição) de um tribunal se afere pela forma como o A. configura a acção, definida pelo pedido e causa de pedir, ou seja, pelos objectivos prosseguidos pelo autor (cf., a propósito, os seguintes acórdãos: do STJ de 9.05.95, C.J. Ano III. Tomo 3, p. 68, do PLENÁRIO do STA de 19/02/1997-rec. 39589 e do STA de 26/09/2000-rec. 46024), impõe que se conclua que os aludidos actos a (não) praticar pelo Estado (através de algum dos sus órgãos) se não inscrevem nas referidas opções primárias ou fundamentais do mesmo Estado, antes sim nas também referidas opções secundárias ou derivadas.

Com efeito, face ao que foi pedido, e atendendo à crescente intervenção de órgãos de Estado com vista à falada conservação da sociedade política e à definição e prossecução do interesse geral, concretamente com vista à protecção e valorização do património cultural do povo português, tal conclusão não pode deixar de se impor, visto estarmos perante actos de intervenção a levar a efeito por órgão do Estado na prossecução de fins de interesse público, no desenvolvimento de relações jurídicas disciplinadas por normas de direito administrativo e em que a Administração tem uma posição de supremacia ditada pelo interesse público que prossegue.

Naturalmente que para o que importa decidir neste recurso irreleva a extinção do IPPAR, operada através da Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, desde logo (e independentemente do serviço que eventualmente prossiga objectivos complementares, paralelos ou sobrepostos aos do IPPAR - cf. art.º 2.º daquela Lei) porque o primeiro requerido no meio processual em causa é o Estado.

III. DECISÃO:

Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam em julgar competente para conhecer do meio processual dos autos, o Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa.

Sem custas.

Lisboa, 2 de Julho de 2002. — *João Belchior* (relator) — *António Correia Abranches Martins* — *António Gomes Loureno Martins* (vencido pelas razões sumárias constantes do voto anexo) — *António da Costa Neves Ribeiro* — *Rosendo Dias José* — *Jorge Manuel Lopes de Sousa* (votou a decisão com a declaração anexa) — *António Gomes Lourenço Martins*.

Declaração de voto

Vencido. Confirmaria a posição assumida pela 12ª Vara Cível da Comarca de Lisboa. Embora à superfície de uma providência cautelar

circule uma aparente relação jurídica regulada pelo direito administrativo, a questão de fundo, como disse o requerente, teve a ver com a soberania nacional, tal como decorre dos tratados entre Portugal e Espanha.

Não se entende, aliás, a que propósito vem um organismo espanhol solicitar um parecer/autorização sobre a reconstrução e reabilitação de uma ponte em Portugal, há cerca de dois séculos reivindicada como território nacional? Há obviamente outro lastro subjacente.

A questão essencial é de natureza e um exercício de função política - cfr. artigo 4º, n.º 1, alínea a), do ETAF -, a dos limites do território em que o Estado Português exerce a sua soberania.

Logo, seguiria a regra - competência dos tribunais comuns - e não a excepção.

António Gomes Lourenço Martins.

Declaração de voto

Votei a decisão no sentido da competência dos tribunais administrativos, por o acto que os requerentes pretendem impedir ser de natureza administrativa e no pressuposto, implícito no acórdão de que ao Tribunal de Conflitos apenas cabe decidir o conflito e não tomar posição sobre a possibilidade de controle jurisdicional de actos de natureza política.

Penso, porém, que os poderes do Tribunal de Conflitos abrangem também a definição dos limites da jurisdição da globalidade dos Tribunais, podendo decidir que a pretensão formulada não é susceptível de controle jurisdicional, à face da causa de pedir (de natureza política, no caso) invocada, questão prévia esta que, no acórdão foi implicitamente decidida em sentido negativo.

Jorge Manuel Lopes de Sousa.



DIÁRIO DA REPÚBLICA

APÊNDICE

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Publicação periódica ordenada pelo Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho

PREÇO DESTE NÚMERO (IVA INCLUÍDO 5%)

€ 0,96

Depósito legal n.º 25 495/89

IMPRESA NACIONAL-CASA DA MOEDA, S. A.