

artigo 289º do Cód. Proc. Civ. não tem aplicação nos casos de rejeição do recurso por errada identificação do autor do acto recorrido que tem regime próprio no artigo 40º da LPTA.

Aliás, da aplicação do artigo 289º/2 do Cód. Proc. Civ. não resultaria solução diferente. Com efeito, a solução a que se chegou está em concordância com o regime estabelecido no Cód. Civil em matéria de caducidade, salvaguardo pelo artigo 289º/2 do Cód. Proc. Civ. Das disposições conjugadas do artigo 332º/1 e 327º/3 do Cód. Civil ("Se, por motivo processual não imputável ao titular do direito, o réu for absolvido da instância...") resulta que o efeito impeditivo da caducidade inerente à propositura da primeira acção só aproveita se o motivo da absolvição da instância não for imputável ao autor. (Cfr. neste sentido ac. do STA de 7/2/91, Rec. 28.556, *Apêndice...*, pág. 731). Ora, no caso, a rejeição do primeiro recurso é imputável ao recorrente que insistiu erradamente em dirigir o recurso contra a REFER, não aproveitando adequadamente a oportunidade que aí lhe foi concedida pelo convite ao aperfeiçoamento da petição, levando depois à rejeição do recurso por ilegitimidade passiva, contra o que não reagiu.

Assim, não aproveitando os efeitos do recurso interposto no Tribunal Administrativo de Círculo, tendo o acto sido publicado em Julho de 1998 e notificado ao recorrente em Agosto de 1998 a interposição do presente recurso de acto anulável em Novembro de 1998 é manifestamente extemporânea (artigos 28º/1/a) e 2971 da LPTA).

4. Decisão

Pelo exposto, acordam em **rejeitar** o presente recurso contencioso e condenar o recorrente nas custas.

Taxa de Justiça: 30.000\$00.

Procuradoria: 15.000\$00.

Lisboa, 21 de Junho de 2000. — *Vitor Manuel Gonçalves Gomes* (Relator) — *Luís Pais Borges* — *Nuno da Silva Salgado*. — Fui presente, *Cabral Tavares*.

Acórdão de 21 de Junho de 2000.

Assunto:

Responsabilidade civil extracontratual por facto ilícito culposo. Delegação de câmara municipal em junta de freguesia da competência para actividades de conservação da rede viária municipal na área desta. Responsabilidade do município pelos danos provocados por acidente originado pela falta de sinalização pela junta de obstáculo originado pelas obras efectuadas.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *As atribuições são os fins de interesse colectivo a prosseguir pela pessoa colectiva de direito público.*
- 2 — *As atribuições são conferidas por lei e só por lei podem ser alteradas.*

- 3 — *A competência é o complexo de poderes funcionais conferido ao órgão da pessoa colectiva, com vista à realização das atribuições desta.*
- 4 — *A competência é definida por lei ou regulamento e é irrenunciável e inalienável, mas o seu exercício pode ser permitido pelo órgão originariamente competente a outro órgão, mediante acto de delegação.*
- 5 — *A delegação não transfere a competência, que se mantém no órgão a que lei ou regulamento a confere e tão só o seu exercício é autorizado ao órgão delegado.*
- 6 — *A permanência da competência no órgão a que por lei ou regulamento foi conferida justifica que este disponha, sobre os actos do delegado praticados no exercício da delegação, do poder de superintendência, que se desdobra nos poderes de avocar casos concretos compreendidos no âmbito da delegação, de revogar actos praticados no seu exercício, de revogar a delegação e de emitir directivas ou instruções vinculativas sobre o modo como os poderes delegados devem ser exercidos.*
- 7 — *Não obstante a delegação de poderes pela câmara municipal, o município mantém as atribuições que por lei lhe foram conferidas e é responsável pela sua prossecução.*
- 8 — *A câmara delegante continua, em virtude do poder de superintendência, a ser responsável pelo modo como são exercidos os poderes pela junta delegada.*
- 9 — *Se a junta de freguesia não cuida de sinalizar obstáculo provocado por obras por ela efectuadas em estrada municipal, no exercício de delegação, cabe à câmara providenciar pelo suprimento dessa omissão.*
- 10 — *O incumprimento desse dever, de que resulta acidente sofrido por um utente da via pública, responsabiliza o município, como pessoa colectiva de que é órgão a câmara municipal, pelos danos provocados pelo acidente.*

Recurso n.º 45 171. Recorrentes: Município de Abrantes e Junta de Freguesia de Fontes; Recorrido: José Manuel Rodrigues André; Relator: Exm.º Cons.º Dr. Cruz Rodrigues.

Acordam na Secção do Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

José Manuel Rodrigues André propôs no Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra acção em que, com fundamento em responsabilidade civil extracontratual por facto ilícito culposo, pede a condenação solidária do Município de Abrantes e da Junta de Freguesia das Fontes a indemnizá-lo em 35.040.890\$00 acrescidos de juros à taxa anual de 10% desde a citação e a pagar-lhe as despesas de deslocações e médico-medicamentosas que venha a efectuar em consequência do acidente, com juros a igual taxa desde a interpeação.

O Município de Abrantes defende-se: por excepção, opondo a sua ilegitimidade; por impugnação, contrariando alguns dos factos articulados pelo autor e afirmando desconhecer se são exactos outros deles, tudo para concluir que agiu sem ilicitude e sem culpa.

Conclui pedindo a sua absolvição da instância ou, caso assim, não se entenda, a absolvição do pedido.

A Junta de Freguesia das Fontes defende-se por impugnação e apresenta do acidente uma versão que não coincide com a do autor.

Pede a absolvição do pedido.

No despacho sancador, o Mmº Juiz concluiu pela improcedência da excepção de ilegitimidade e de seguida organizou a especificação e o questionário.

Daquele despacho interpôs o Município de Abrantes recurso que foi recebido com efeito devolutivo e para subir deferidamente.

Na sentença, o Tribunal deu como assente a verificação dos pressupostos da responsabilidade civil extracontratual por facto ilícito culposo, julgou a acção procedente em parte e condenou solidariamente o Município e a Junta de Freguesia a pagar ao autor a indemnização de 25.022.890\$00 com juros à taxa legal desde a citação e a indemnizá-lo ainda das despesas hospitalares, médico medicamentosas e de deslocações que venha a ter de efectuar por efeito das lesões sofridas no acidente, com juros desde a interposição dos réus com apresentação das respectivas facturas-recibos.

Não se conformaram o Município de Abrantes e a Junta de Freguesia das Fontes, que recorreram da sentença.

O primeiro alegou e concluiu:

1 - Existe entre o R. Município e a R. junta um protocolo de delegação de competências relativo à rede viária municipal que não permite imputar os actos da R. Junta (delegada) ao R. Município (delegante);

2 - Em consequência de tal o R. Município não executa nem fiscaliza as obras levadas a cabo pela R. Junta e, como não tem conhecimento da sua realização, não lhe cabe sinalizar os eventuais perigos a elas inerentes;

3 - Não existe presunção legal de culpa imputável ao ora recorrente;

4 - Decidindo como decidiram, os M. Juizes a quo violaram o artigo 90 do DL. n.º 100/84 de 29/03, o artigo 4 do DL. n.º 48051 de 21/11/67 e o artigo 483 do C.C;

5 - Mesmo que se entenda aplicar a presunção legal de culpa, nos autos não existem factos dados como provados, nem sequer foram alegados, que fundamentem a ilicitude culposa do R. Município;

6 - Decidindo como decidiram, os M. Juizes a quo violaram, desde logo, o disposto no artigo 653, n.º 2 do Cód. Proc. Civ.;

7 - Só há obrigação de indemnizar por acto ilícito da administração local quando há culpa ou negligência dos seus funcionários ou agentes;

8 - O que, no caso concreto, não se verifica;

9 - Não existe um comportamento censurável por parte da conduta do ora recorrente.

Pelo que a decisão ora recorrida deve ser revogada, concedendo-se provimento ao presente recurso, devendo-se absolver o R. Município do pedido.

JUSTIÇA!

Alegou por seu turno a Junta de Freguesia que formulou as conclusões seguintes:

1 - A actuação da R. Junta não é susceptível de imputação dolosa mas apenas uma imputação negligente.

2 – Essa negligência inconsciente faz com que a sua culpa seja pequena ou leve.

3 – A indemnização arbitrada que cobre todos os danos é manifestamente injusta em função da pequena culpa da R. e das suas condições económicas.

4 – Os Meritíssimos Juízes a quo ao decidirem como decidiram, violaram o disposto no artigo 494 do C.C. cujo mecanismo deveria ter sido utilizado.

5 – A indemnização arbitrada deve ser substancialmente reduzida para montantes inferiores (quer a título de danos patrimoniais – lucros cessantes – quer a título de danos não patrimoniais).

JUSTIÇA!

No recurso do despacho saneador, o Município de Abrantes alegou e concluiu nos termos que seguem:

I – É a seguinte a matéria com interesse para o presente recurso:

– Aos 12/08/94, a Câmara Municipal de Abrantes estabeleceu um Protocolo de Acordo sobre Delegação de competências no âmbito da conservação e reparação da rede viária municipal, na área da freguesia correspondente, com a junta de freguesia de Fontes.

– Através desse protocolo, a Câmara Municipal de Abrantes delegou na junta de Freguesia de Fontes, as actividades de conservação e reparação da rede viária municipal, mediante contrapartida financeira destinada a custear a mão de obra e parte dos materiais.

1.1 – A Gestão do interesse público confiado às autarquias atribuída às Câmaras Municipais a conservação e reparação das estradas e caminhos municipais, nos termos do artigo 2º da Lei n.º 2120 de 19/08/61 (Regulamento Geral de Estradas e Caminhos Municipais).

– No entanto, aqui houve uma delegação, a que o autor Paulo Otero, chama delegação intersubjectiva, que resulta do delegante ser um órgão pertencente a uma entidade pública diferente daquela onde se encontra o delegado, como é o caso de uma Câmara Municipal e de uma Junta de Freguesia – ver Paulo Otero, “*A Competência Delegada no Direito Administrativo Português*”, pág. 76.

– Dúvidas não restam ao mesmo autor em qualificar essa situação como uma delegação de poderes.

– Em consequência do protocolo, a competência atribuída a um órgão (delegante) passou para outro órgão (Delegado) através de um acto: a delegação de poderes.

– A delegação de poderes é um acto através do qual “o delegante transfere o exercício de uma parte da sua competência própria para o delegado” — Prof. Freitas do Amaral “*Conceito e Natureza...*”, pág. 61 e 62.

– A delegação de poderes é definida no Código do Procedimento Administrativo, como o acto pelo qual um órgão permite que outro órgão ou agente pratique actos administrativos sobre a mesma matéria – Código do Procedimento Administrativo Anotado, Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim, Vol. I, Almedina, 1993.

– Acontece que, alguns autores explicam a delegação de poderes como uma transferência de poderes – ver Prof. Freitas do Amaral, “*Sumários...*”, pág. 32, “*Direito...*”, II, pág. 97, Curso..., I, pág. 678 e Seg. – Isto é, mediante o acto da delegação dá-se uma transferência de poderes do delegante para o delegado, de modo que o primeiro não pode exercer os poderes enquanto durar a delegação, salvo avocando. O delegante durante o tempo de

delegação não possui o exercício dos poderes que transferiu para o delegado.

III – Será que os actos do delegado são imputados na esfera jurídica do delegante?

É de novo Paulo Otero que nos diz que "*Considerando o exercício de poderes delegados como um exercício de competência própria, os actos do delegado não são imputados ao delegante*" – ver obra já citada, pág. 280.

IV – A igual conclusão chegaríamos se considerássemos que nos encontrávamos perante outra figura da competência delegada e que não se confunde com a delegação de poderes: a transferência de competências.

– Um órgão da administração pode transferir competências para outro órgão situado numa pessoa colectiva pública diferente, mediante um acto da administração.

– Esta modalidade de competência delegada traduz-se num fenómeno de transferência do exercício dos poderes.

– Na transferência de competências, o delegante fica privado do exercício dos poderes através da transferência do respectivo exercício para o órgão delegado.

V – Em consequência da delegação de poderes, – e o mesmo se concluiria se se considerasse que nos encontrávamos perante a modalidade de transferência de poderes – a Câmara Municipal de Abrantes, não promove, não prepara, não decide a realização de quaisquer obras, não executa, não dirige, nem lhe é dado conhecimento de que obras são levadas a cabo, pela freguesia.

VI – Pelo que o Município de Abrantes, terá de ser considerado parte ilegítima, na presente acção, daí se retirando todas as inerentes consequências legais, procedendo a excepção dilatória invocada.

E assim se fará **JUSTIÇA!**

O Digno Magistrado do Ministério Público emite o parecer que segue:

Face à matéria de facto dado como provada, afigura-se-nos que a sentença recorrida não merece censura e, consequentemente, o recurso interposto não merece provimento.

Somos, pois, pelo improvimento do presente recurso jurisdicional.

Colhidos vistos, cumpre decidir. É a seguinte a matéria de facto provada:

1 – O A. nasceu em 27/6/74 – *alínea A) da especificação* ...

2 – Em 12/8/94, a Câmara Municipal de Abrantes e a Junta de Freguesia das Fontes celebraram o "*protocolo de delegação de competências*", relativo à "*rede viária municipal*" cuja cópia consta de fíls. 61 a 63 dos autos – *alínea B) da especificação*.

3 – Cerca das 03 00 horas do dia 21/10/95, o A. conduzia o seu velocípede com motor, de matrícula 2 – ABT – 12– 94, por uma Estrada Municipal do concelho de Abrantes, seguindo de Fontes para a Bairrada – resposta ao quesito 1.º

4 – O local apresenta-se-lhe como uma descida – resposta ao quesito 2.º

5 – O rodado da frente do velocípede entrou numa concavidade existente no leito da estrada – resposta ao quesito 3.º

6 – Por isso, o A. caiu ao solo – resposta ao quesito 4.º

7 – No dia 19/10/79 5, trabalhadores a mando da Ré Junta abriram uma vala com cerca de 60 cm de largura, atravessando a estrada referida no quesito 1º – resposta ao quesito 5.º

8 - Essa vala foi tapada com terra e cascalho - resposta ao quesito 6.º

9 - Com a passagem dos veículos, esse material foi sendo progressivamente removido, formando-se a concavidade referida no quesito 3º - resposta ao quesito 7.º

10 - A existência dessa concavidade carecia de qualquer sinalização - resposta ao quesito 8.º

11 - Devido à queda, o A. constatou que não podia levantar-se nem mexer as pernas - resposta ao quesito 10.º

12 - Arrastou-se até uma habitação próxima onde pediu, e obteve auxílio - resposta ao quesito 11.º

13 - O A. foi então transportado de ambulância para o Hospital Distrital de Abrantes, onde lhe foi diagnosticada fractura-luxação da coluna dorsal, com paraplegia de instalação imediata - resposta ao quesito 12.º

14 - Foi logo transportado para o serviço de ortopedia do Hospital de Santa Maria em Lisboa - resposta ao quesito 13.º

15 - Sete dias depois, o A. foi sujeito a intervenção cirúrgica, com anestesia geral, que constou da redução cruenta e osteosíntese de D6 - D 11 - resposta ao quesito 14.º

16 - O A. regressou ao Hospital Distrital de Abrantes em 23/11/95 iniciando o tratamento de fisioterapia - resposta ao quesito 15.º

17 - Entretanto, agravou-se a lesão da região sagrada que evoluiu para escara com deslocamento extenso e infecção rebelde à terapêutica instituída - resposta ao quesito 16.º

18 - Por isso, em 31/1/96, o A. foi sujeito a segunda intervenção cirúrgica, sob anestesia geral, tendo-lhe sido efectuada escarectomia total e plástica com retalho faseio cutâneo - resposta ao quesito 17.º

19 - No pós operatório, desenvolveu-se um hematoma sob o retalho e consequente necrose, seguida de deslocamento da ponta do retalho - resposta ao quesito 18.º

20 - Por isso, o A. foi sujeito a terceira intervenção cirúrgica, com anestesia geral - resposta ao quesito 19.º

21 - Em fins de Abril de 1996, foram diagnosticadas ao A. novas lesões de decúbito com úlceras no dorso, trocânter direito e regiões isquiáticas - resposta ao quesito 20.º

22 - Por isso, teve de ser sujeito a uma quarta intervenção cirúrgica, com anestesia geral, para lhe serem feitas escarectomias seguidas de plásticas por deslizamento e enxerto - resposta ao quesito 21.º

23 - Em Junho de 1996, recidivou a escara da região trocantérica - resposta ao quesito 22.º

24 - Por isso, o A. foi sujeito à quinta intervenção cirúrgica decorrente do acidente, com anestesia geral - resposta ao quesito 23.º

25 - O A. manteve-se internado no Hospital Distrital de Abrantes até 1/10/96, data a partir da qual iniciou internamento no Centro de Medicina de Reabilitação de Alcoitão - resposta ao quesito 24.º

26 - Durante o período de internamento, o A. fez tratamento fisioterápico, só interrompendo os pós operatórios - resposta ao quesito 25.º

27 - Durante esse período, o A. sofreu várias vezes de infecção do trato urinário - resposta ao quesito 26.º

28 – A reabilitação a que o A. está sujeito em Alcoitão é longa e penosa – resposta ao quesito 27.º

29 – Devido às lesões sofridas no acidente, o A. ficou paraplégico, tendo perdido força e confiança subjectiva e objectiva nos membros inferiores, deslocando-se em cadeira de rodas – resposta ao quesito 28.º

30 – O A. ficou incontinente urinário, fazendo auto-algaliação diurna de 5 em 5 horas – resposta ao quesito 29.º

31 – E ficou impotente – resposta ao quesito 30.º

32 – E ficou com cicatrizes múltiplas e extensas de escaras de decúbito, com fragilidade cutânea evidente – resposta ao quesito 31.º

33 – As lesões sofridas pelo A. estão estabilizadas desde 1/10/96 – resposta ao quesito 32.º

34 – Sendo as lesões neurológicas imutáveis – resposta ao quesito 33.º

35 – Desde o acidente até 1/10/96, o A. esteve totalmente incapacitado para o trabalho e para as tarefas comuns e habituais de qualquer pessoa normalmente sã – resposta ao quesito 34.º

36 – O A. sofreu muito com as dores e internamento derivados do acidente – resposta ao quesito 35.º

37 – E sofreu e sofrerá muito devido à paraplegia, à incontinência e à impotência sexual – resposta ao quesito 36.º

38 – E sofreu e sofrerá com o dano estético resultante de ter de se deslocar em cadeira de rodas – resposta ao quesito 37.º

39 – As lesões sofridas pelo A. causaram-lhe uma incapacidade genética permanente parcial de 80% – resposta ao quesito 38.º

40 – O A. vai depender toda a vida, para se vestir, na higiene, na satisfação das necessidades fisiológicas e nas deslocações da ajuda de uma terceira pessoa – resposta ao quesito 39.º

41 – À data do acidente, o A. trabalhava como pedreiro, ganhando, em média, 100.000\$00 mensais – resposta ao quesito 41.º

42 – O transporte de ambulâncias custou ao A. 22.890\$00 – resposta ao quesito 42.º

43 – Em consequência das lesões sofridas no acidente, o A. há-de vir a suportar despesas hospitalares, médico medicamentosas e de deslocações — resposta ao quesito 43.º

44 – A vala dita no quesito 5º – foi aberta por trabalhadores da Ré junta após as 9 h do dia 19/10/95 e por eles fechada até às 17h do mesmo dia – resposta ao quesito 44.º

45 – No local onde ficou imobilizado o velocípede, a estrada descreve uma curva para a esquerda, consoante o sentido seguido pelo A. resposta ao quesito 45.º

46 – Quando o acidente ocorreu, o local do acidente dispunha de iluminação pública e fazia bom tempo – resposta ao quesito 47.º

O Protocolo referido no n.º 2 da matéria de facto é, na parte que interessa, do teor seguinte:

“PROTOCOLO DE DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS ENTRE A CÂMARA MUNICIPAL DE ABRANTES E A JUNTA DE FREGUESIA DE FONTES – REDE VIÁRIA MUNICIPAL.

Ao abrigo da alínea r) do n.º 1 do artigo 15º, da alínea t) do n.º 1 do artigo 27º, da alínea s) do n.º 2 do artigo 39º e da alínea a) do n.º 3 do artigo 51º, do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, alterado pelas Leis n.ºs 25/85, de 12 de Agosto, 18/91, de

12 de Junho e 35/91, de 27 de Julho, a Câmara Municipal de Abrantes e a Junta de Freguesia de Fontes, representadas pelos respectivos Presidentes, estabelecem pelo presente instrumento um Protocolo de Acordo sobre *Delegação de Competências no âmbito da Conservação e Reparação da Rede Viária Municipal na área da Freguesia*, nos seguintes termos:

1 – A Câmara Municipal de Abrantes delega na Junta de Freguesia as actividades de conservação e reparação da Rede Viária Municipal, mediante contrapartida financeira destinada a custear a mão-de-obra e parte dos materiais.

2 – O montante daquela contrapartida financeira será determinado em função do número de quilómetros de cada tipo de piso (asfalto, calçada, macadame e terra batida) existente na Freguesia.

...

I. Recurso do despacho semeador:

Contra o decidido sobre a excepção de ilegitimidade passiva insurge-se o Município de Abrantes, insistindo em que é parte ilegítima por ter transferido para a Junta de Freguesia de Fontes todos os poderes respeitantes a conservação e reparação da rede viária municipal na área dessa freguesia.

É patente a sem razão do reparo.

O autor imputa ao réu responsabilidade civil, com fundamento em que, a ele cabendo as atribuições referidas, estava por isso obrigada» a sinalizar os obstáculos existentes na via, o que não fez e foi causa do acidente que sofreu.

É esta a relação jurídica tal como o autor a configura e que no seu entender origina o dever de indemnizar.

Tanto basta para que o Município de Abrantes seja parte legítima, face ao disposto no n.º 3 do artigo 26º do Cód. Proc. Civ.

Saber se o réu está efectivamente obrigado a indemnizar ou dessa obrigação o isenta o acordo celebrado com a Junta é questão que ultrapassa o âmbito dos pressupostos processuais e se situa já no domínio do mérito da causa.

Improcede assim este recurso.

II. Recurso da sentença:

Decidiu o Tribunal "a quo" que a matéria de facto provada integra os pressupostos da responsabilidade civil extracontratual por facto ilícito culposo. Com esse fundamento condenou solidariamente os réus a indemnizar o autor.

Preceitua o Decreto-Lei n.º 48051, de 21/11/67, no artigo 2.º

"1 – O Estado e demais pessoas colectivas públicas respondem civilmente perante terceiros pelas ofensas dos direitos destes ou das disposições legais destinadas a proteger os seus interesses, resultantes de actos ilícitos culposamente praticados pelos respectivos órgãos ou agentes administrativos no exercício das suas funções e por causa desse exercício".

Esta disposição reproduz no essencial o artigo 483º do Código Civil, de harmonia com o n.º 1 do qual,

"Aquele que, 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".

De acordo com essas normas, são pressupostos da responsabilidade civil extracontratual por facto ilícito culposo:

- o facto
- a ilicitude

- a culpa
- o dano
- o nexó causal entre o facto e o dano, entendidos estes nos termos expostos na sentença, que nesse ponto não vem posta em crise.

O Município de Abrantes entende é que não praticou facto algum ilícito e culposo.

Argumenta que delegou na ré Junta de Freguesia de Fontes a competência para a prática das actividades de conservação e reparação da rede viária municipal na área da freguesia e que, envolvendo a delegação uma transferência de competência, ficou privado de poderes nesse domínio, pelo que a omissão de sinalização, origem do acidente, não lhe é imputável. Em virtude da delegação, não dirigiu nem fiscalizou as obras, de que nem sequer teve conhecimento, pelo que lhes era por completo alheio e não estava sujeito ao dever de sinalizar o obstáculo existente na via.

Vejamós então.

Preceitua o artigo 29º do Código do Procedimento Administrativo, que:

"1 - A competência é definida por lei ou por regulamento e é irrenunciável e inalienável, sem prejuízo do disposto quanto à delegação de poderes e à substituição".

O artigo 35 dispõe que:

"1 - Os órgãos administrativos normalmente competentes para decidir em determinada matéria podem, sempre que para tal estejam habilitados por lei, permitir, através de um acto de delegação de poderes, que outro órgão ou agente pratique actos administrativos sobre a mesma matéria".

Para compreensão destas normas, importa acentuar que são fundamentalmente três as concepções sobre a natureza e efeitos da delegação.

A primeira vê nela um acto de alienação em virtude do qual o órgão originariamente competente transfere para a esfera do delegado os poderes de que era titular e de que fica privado enquanto a delegação subsistir.

Numa outra tese, a delegação constitui um acto de autorização.

A lei habilitante confere desde logo ao delegado uma competência, que no entanto, ele só passa a poder exercer a partir da delegação. Por isso se fala em acto autorizativo.

Ainda numa outra visão do problema, a delegação é uma transferência de exercício. Por efeito seu, o delegado passa a exercer uma competência de que não é titular nem antes nem após a delegação. A competência é, de raiz, sempre do delegante, que é seu titular por força da lei ou de regulamento e a mantém enquanto a lei ou regulamento não for alterado e o delegado limita-se a exercer uma competência que não é sua.

É o que se chama "*exercício em nome próprio de uma competência alheia*".

Destas três teses, só a adopção da primeira poderia justificar o entendimento do recorrente Município de Abrantes. A distância, mais, o alheamento que relativamente à actuação da Junta de Freguesia de Fontes pretende afirmar só poderia advir de uma alienação de competência, que por imperativo legal era sua e de que ficaria privado por efeito do acto de delegação. Só a aceitação desta tese permitiria afirmar que, pela delegação, o delegante perde a

competência de que era titular e passa a partir desse acto a ser estranho a todas as matérias por ele abrangidas.

Esta orientação dificilmente encontra apoio na lei,

Desde logo o n.º 1 do artigo 29º do Código do Procedimento Administrativo aponta como fonte exclusiva da competência a lei ou o regulamento, o que parece afastar a hipótese da sua atribuição mediante simples despacho, ainda que a este passa ser reconhecida natureza regulamentar, e afirma a sua irrenunciabilidade e inalienabilidade.

O princípio da inalienabilidade, que aqui especialmente importa, assume carácter absoluto e só é limitado, não contrariado, pela delegação e pela substituição.

Em qualquer destas situações, a competência mantém-se no titular originário e só o seu exercício fica a cargo do delegado ou do substituto.

Este entendimento é confirmado pela redacção do n.º 1 do artigo 35º, da qual se retira que o órgão competente continua a sê-lo e se limita, pelo acto de delegação, a permitir que outro órgão, até aí incompetente, passe a exercer poderes que permanecem na esfera do delegante.

O conceito de delegação como transferência de exercício de poderes é o que melhor se coaduna com as disposições citadas e corresponde aliás ao que é sustentado pelo autor do projecto do Código do Procedimento Administrativo, Cfr. Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo I - 682.

Mas outras razões são de ponderar.

Resulta do n.º 1 do artigo 35 e é opinião unânime da jurisprudência e da doutrina que a delegação tem por objecto poderes para a prática de actos administrativos, não para o desempenho de actividades materiais. A competência para a prática de operações materiais não está compreendida na delegação. Ora a conservação e reparação da rede viária municipal na área da freguesia de Fontes parece envolver e cingir-se a um complexo de operações desse tipo.

Por outro lado, a delegação é um acto unilateral.

Daqui que o acordo celebrado entre os réus, numa primeira aproximação, pareça não assumir a natureza de delegação tal como a lei, a jurisprudência e a doutrina a configuram.

Seria um convénio mediante o qual a Junta de Freguesia fica obrigada, em contrapartida de compensações, a executar determinadas obras.

Como negócio desse tipo, seria inoponível a terceiros, em especial como forma de exoneração de responsabilidades que recaem sobre o Município.

Este entendimento conduziria à improcedência da argumentação do recorrente.

Mas a interpretação radical que pretende dar ao acordo levaria a considerá-lo como forma de alienação de toda uma parcela das funções que, na prossecução do interesse público, cabe ao Município desempenhar.

Aqui não estaríamos já no domínio da competência mas no das atribuições.

Ora no Estado de direito as atribuições são, como princípio, conferidas por lei e só por essa via são susceptíveis de alteração, isto porque integram a própria estrutura do Estado.

Acresce que as atribuições são, a parcela de interesses colectivos a prosseguir por cada pessoa colectiva pública.

A transferência de atribuições seria assim acto entre pessoas colectivas enquanto a delegação respeita às relações entre órgãos.

Esta última é permitida por lei. Aquela nada há que a autorize.

Estas noções assumem particular evidência no âmbito das autarquias locais que, na sequência do n.º 2 do artigo 235 da CRP, a LAL define no artigo 1º, n.º 2 como *"pessoas colectivas territoriais, dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas"* e às quais no artigo 2º aponta um conjunto de atribuições, referindo nos artigos seguintes os órgãos de cada uma delas a que cabe agir na realização dos interesses a seu cargo, ou seja os órgãos titulares do complexo de poderes funcionais necessários a realização desses objectivos.

Nos termos do artigo 2º, n.º 1. *"É atribuição das autarquias locais o que diz respeito aos interesses próprios, comuns e específicos das populações respectivas"*.

A par desta cláusula geral, indica exemplificativamente o preceito um elenco de atribuições que mais não são do que concretizações possíveis da ideia que está na base dessa cláusula.

Os artigos 3º e 30º respectivamente indicam os órgãos da freguesia e do município a que os artigos 15º e segs. e 39º e segs. definem a competência.

Na mesma linha, o Código Administrativo, no artigo 13º, define o concelho como *"o agregado de pessoas residentes na circunscrição municipal, com interesses comuns prosseguidos por órgãos próprios"* e no artigo 196º, a freguesia como sendo *"o agregado de famílias que, dentro do território municipal, desenvolve uma acção social comum por intermédio de órgãos próprios"*.

No artigo 14 e no § único do artigo 196 reconhece a cada um desses tipos de autarquia a qualidade de *"pessoa moral de direito público"*.

Também a Lei 23/97, de 2/7 – Lei das Atribuições e Competências das Freguesias – preceitua no artigo 2º que as *"freguesias dispõem das atribuições previstas no Decreto-Lei n.º 100/84, sem prejuízo das demais que lhe são cometidas por lei, e as previstas neste diploma, nomeadamente nos seguintes domínios:..."* e no artigo 3º prescreve que as *"competências dos órgãos da freguesia podem ser próprias ou delegadas"*, especificando depois no artigo 4º as que lhe são próprias e no artigo 5º, os casos em que exercem as delegadas, que são as originárias dos municípios, isto é as que têm em vista a prossecução de atribuições destes, designadamente em matéria de investimentos.

Neste domínio foi publicado o DL. 77/84, de 8/3, que veio estabelecer o regime da delimitação e da coordenação das actuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos, procedendo à delimitação de actuações através da *"identificação dos investimentos públicos cuja execução cabe, em regime de exclusividade, aos municípios"* (n.º 2 do artigo 1º).

No artigo 8º aponta como objecto possível de tais investimentos a rede viária urbana e rural, abrangida nas atribuições da melhoria dos transportes e comunicações.

Já o Código Administrativo, no artigo 46º, inclui *"a construção, reparação e conservação das estradas e caminhos a seu cargo"* nas atribuições de fomento conferidas ao município e a realizar pela câmara, seu órgão executivo colegial, segundo a noção do artigo 252º da Constituição da República.

Do exposto resulta que a distinção entre atribuições e competências, sempre afirmada na jurisprudência e na doutrina, encontra clara expressão na lei, perante a qual não é admissível a confusão entre esses conceitos.

Tanto o Código Administrativo como a LAL, como ainda o DL. 77/84 e a Lei 23/97 apontam as atribuições das autarquias locais, pessoas colectivas territoriais, de acordo com a noção do n.º 2 do artigo 235º da Constituição, como sendo os fins ou interesses que, por imperativo legal, estas devem prosseguir e definem a competência de cada um dos seus órgãos, isto é, o complexo de poderes funcionais de que cada um deles é dotado com vista à realização dessas atribuições.

Deste modo, quando o Código do Procedimento Administrativo define no artigo 35º, n.º 1, a delegação como tendo por objectivo "*permitir ... que outro órgão (que não o titular originário) ou agente pratique actos administrativos sobre a mesma matéria*", está não só a limitar o objecto possível da delegação à competência assim entendida como a excluir do seu âmbito os poderes para a prática de simples operações materiais.

Fica também desde logo afastada, e isso se acentuou já, a possibilidade de transferência de atribuições, que permanecem sempre a cargo da pessoa colectiva a que a lei as conferiu e só por lei podem ser alteradas.

Porque assim é, apresentar-se-ia como destituído de relevância para o fim em vista o entendimento do acordo entre o Município e a Junta de Freguesia como um simples convénio mediante o qual esta se obriga perante aquele a realizar determinadas obras ou como um instrumento de transferência de atribuições.

Na primeira hipótese, porque tal convénio em nada exonera o Município das suas responsabilidades perante outrem.

Na última, porque esse procedimento determinaria a infracção de normas de repartição de atribuições e como tal implicaria a nulidade dos actos praticados no desempenho das atribuições por ele conferidas, nos termos do n.º 2 al. b) do artigo 133º do Código do Procedimento Administrativo.

Mas é de aceitar que com o acordo se visou tão só a delegação de competência.

Vai nesse sentido o seu teor literal e nada há no processo que contrarie tal entendimento.

Ter-se-ia, pois, tido em vista a delegação nos termos admitidos pelo artigo 35º n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo, ou seja, permitindo à Junta de Freguesia o exercício da actividade administrativa inerente à conservação e reparação da rede viária municipal na área da freguesia.

Nesse âmbito, em contrário do que de início foi sugerido, a entidade delegada não se limita à prática de operações materiais, antes fica autorizada e fica obrigada a optar pelos empreendimentos que melhor sirvam o interesse colectivo, o que implica a necessidade de emissão de actos administrativos como suporte de todo o desempenho.

A Câmara Municipal de Abrantes autoriza assim a Junta de Freguesia a praticar actos administrativos a possibilidade de emissão dos quais continua a integrar o acervo de poderes funcionais que constitui a sua competência.

Como titular originário da competência, a entidade delegante pode revogar a delegação, emitir directivas ou instruções vinculativas

sobre o modo como a Junta deve exercer os poderes delegados (n.º 1 do artigo 39 do Código do Procedimento Administrativo), e pode também avocar casos concretos compreendidos no âmbito da delegação, bem como revogar os actos praticados ao abrigo da delegação (n.º 2 do artigo 39), noutros termos, dispõe do poder de superintendência.

Acentua Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, I – 672:

“Além do poder de avocação, o delegante têm ainda o poder de dar instruções e directivas ao delegado, sobre o modo como deverão ser exercidos os poderes delegados. Isto porque o delegante continua a ser o principal responsável pela totalidade da função: a delegação de poderes tem uma base voluntária, só existe quando o delegante a confere e enquanto não a retira, de modo que a orientação da acção do delegado tem de caber sempre ao delegante”.

A págs. 682 acrescenta:

“A titularidade (da competência) não é transferida, permanece sempre no delegante, o que justifica que ele possa revogar a delegação, que possa em certos casos revogar os actos praticados no exercício da delegação, que tenha o poder de orientação, que tenha o poder de avocação...”.

Tudo, pois, em contrário do alheamento que em relação à actividade da Junta o Município pretende afirmar. Como autarquia local a que foi conferido um conjunto de atribuições, continua a ser responsável único pela sua prossecução. Só a competência da Câmara, como seu órgão executivo colegial, foi, num domínio restrito, delegada na Junta de Freguesia à qual, por efeito da delegação, passou a ser permitida a prática de actos administrativos e o desenvolvimento da demais actividade nesse domínio.

A Câmara continuou obrigada a providenciar pela observância das cautelas requeridas pelo exercício dessa actividade, designadamente por que fossem respeitadas as normas concernentes à sinalização.

Nada disso cumpriu.

A concavidade que se formou no leito da via em termos de constituir perigo para o trânsito não foi sinalizada pela Junta de Freguesia, que desse modo infringiu por omissão os preceitos referidos na sentença.

A Câmara Municipal de Abrantes não supriu, em contrário do que era dever seu, essa omissão, assim violando os mesmos normativos e incorrendo na prática de facto ilícito, que é também culposo na medida em que o seu autor agiu com diligência inferior à do homem médio. O Município como pessoa colectiva de que a Câmara é órgão, responde pois pelo evento.

Esta conclusão torna inútil indagar se ao acto de delegação foi dada publicidade em termos de lhe conferir eficácia. Resta acentuar que no caso se aplica a presunção de culpa estabelecida no artigo 493º, n.º 1 do Código Civil, como decidiu o Pleno da Secção nos acórdãos de 29/4/98, rec. 36.463 e de 27/4/99, rec. 41.712, a que outros se seguiram.

Ao Município cabia provar que agiu com a diligência devida, o que não fez, pelo que sempre responderia pelos danos.

Foi a falta de sinalização do obstáculo que provocou o acidente de que resultaram ao autor os danos provados.

Estão deste modo, reunidos os pressupostos da responsabilidade civil extracontratual por facto ilícito culposo, o que conduz à improcedência da alegação do recorrente.

Da sentença discorda também a Junta de Freguesia de Fontes.

Não enjeita o dever de indemnizar mas defende que o montante a satisfazer deve ser substancialmente reduzido em virtude de ser leve a sua culpa e limitado o seu poder económico.

Quanto ao primeiro aspecto recordar-se-á que trabalhadores agindo a mando da ré abriram transversalmente na estrada uma vala de 60 cm de largura, que depois taparam com terra e cascalho.

Como era de prever, esses materiais soltos foram sendo progressivamente removidos com a passagem de veículos, ao ponto de se ter formado uma concavidade que veio a provocar a queda do autor, quando por ali passava de motorizada.

Embora fosse previsível, de acordo com a experiência comum, a progressiva remoção dos materiais e a formação da concavidade, a ré nada fez para esconjurar o perigo, em especial cuidando de assinalar, como se impunha, a presença do obstáculo.

Agiu pois com culpa que está longe de ser leve ou pequena, como pretende.

Das possibilidades económicas nada consta na matéria de facto que justifique a redução pretendida.

Improcede, deste modo, a alegação.

Pelo exposto, acordam na Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo em:

- a) negar provimento ao recurso interposto do despacho saneador;
- b) negar provimento ao recurso dirigido contra a sentença;
- c) confirmar as decisões recorridas.

Não são devidas custas por delas estarem isentos os recorrentes.

Lisboa, 21 de Junho de 2000. — *Cruz Rodrigues* (Relator) — *Mário Torres* — *Abel Atanásio*. — Fui presente, *Adérito Santos*.

Acórdão de 21 de Junho de 2000.

Assunto:

Responsabilidade civil extracontratual. Abastecimento público de água. Inundação por rebentamento de conduta. Presunção de culpa.

Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Nos termos do artigo 493º do C. Civil, é de presumir que houve culpa, imputável aos respectivos serviços municipalizados e, conseqüentemente, ao correspondente município, pelo rebentamento de uma conduta de água situada sob a via pública, o qual originou a inundação de um prédio limítrofe.*
- 2 — *Essa presunção de culpa não se mostra ilidida se o município nada tiver alegado acerca das providências que adoptou para prevenir acontecimentos do género e se, não estando assente que o rebentamento fosse*