

Supremo Tribunal de Justiça
Processo nº 899/22.0T8FND.C1.S1

Relator: ANTÓNIO MAGALHÃES

Sessão: 04 Junho 2024

Votação: UNANIMIDADE

Meio Processual: REVISTA

Decisão: NEGADA A REVISTA

PROCEDIMENTOS CAUTELARES

EMBARGO DE OBRA NOVA

COMPETÊNCIA MATERIAL

TRIBUNAL COMUM

TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS

DIREITO DE PROPRIEDADE

SERVIDÃO DE VISTAS

OCUPAÇÃO

MUNICÍPIO

Sumário

I. A competência material para discutir direitos reais cabe aos tribunais comuns;

II. Os tribunais comuns são também os competentes para apreciar os pedidos de indemnização pecuniária ou in natura decorrentes da violação daqueles direitos.

Texto Integral

Revista n.º 899/22.0T8FND.C1.S1

Acordam os Juízes da 1ª Secção Cível do Supremo Tribunal de Justiça:

*

A Herança aberta por óbito de AA, representada pelo cabeça de casal BB, instaurou procedimento cautelar de embargo de obra nova contra o Município do Fundão, tendo por objecto a obra respeitante à requalificação do ...,

alegando, em síntese, que o Município do Fundão ocupou cerca de 20 metros do logradouro do seu prédio, que afecta o seu direito de vistas e que causou danos na cobertura do seu imóvel, os quais descreveu.

Pediu que “(...) seja ordenada a suspensão das obras de construção identificadas no artigo 7.º supra, e restituída à Requerente a área indevida e ilegitimamente ocupada pela requerida, repondo-se a situação existente, com os trabalhos que forem necessários, a expensas suas, bem como a paragem imediata da construção de pilares e sua demolição por impedirem e colidirem com o direito de vistas da Requerente, bem como e em vista de impedirem mais danos no prédio da Requerente, evitando-se assim por em risco a segurança e salubridade do prédio da Requerente (...)”.

Na contestação veio o requerido deduzir defesa por excepção, invocando a incompetência do presente Tribunal, em razão da matéria.

Alegou, para o efeito,, que o imóvel em causa, atenta a sua relevância para a cidade ..., foi classificado como de interesse municipal, acrescentando que na execução da obra que a autora pretende embargar, estamos perante um contrato de empreitada de obras públicas, o qual consubstancia um contrato administrativo, defendendo, por isso, que a competência para o conhecimento e decisão da presente providência cautelar, pertence aos tribunais administrativos.

A autora pronunciou-se, pugnando pela competência dos tribunais judiciais, com o fundamento de que a presente providência não tem em vista a anulação do acto administrativo que licenciou a obra que se pretende embargar, mas apenas e tão só, acautelar o seu direito de propriedade, violado pela execução da obra em apreço, pelo que a relação jurídica em causa se move no âmbito do direito privado.

De seguida, foi proferida decisão, que concluiu da seguinte forma:

“Nos termos e fundamentos expostos, ao abrigo das disposições legais citadas, decido conhecer a ocorrência, de forma evidente, de excepção dilatória, insuprível, de incompetência absoluta em razão da matéria e, em consequência, declaro o presente Juízo Local Cível ..., do Tribunal Judicial da Comarca de Castelo Branco incompetente, em razão da matéria, para preparar e julgar o presente procedimento cautelar e, em consequência, absolvo a ré Município do Fundão da instância.

Sem custas”.

Inconformada com a mesma, interpôs recurso a requerente Herança Ilíquida e Indivisa, pedindo a revogação da sentença e o proferimento de acórdão que julgasse competente para apreciar e decidir a providência, o Juízo Local Cível ... do Tribunal Judicial da Comarca de Castelo Branco.

Tal recurso obteve provimento, nos seguintes termos:

“Nestes termos se decide:

Julgar procedente o presente recurso de apelação e, conseqüentemente, revoga-se a decisão recorrida, que se substitui por outra que declara que a competência material para a tramitação dos presentes autos está atribuída aos tribunais comuns, devendo os autos prosseguir os seus ulteriores termos, no Tribunal recorrido.”

Não se conformou, no entanto, o Município do Fundão, que interpôs recurso de revista em que formulou as seguintes conclusões:

“I. Atendendo que o petitório formulado pela Recorrida, nos presentes autos, implica que a esta fosse restituída “a área indevida e ilegitimamente ocupada pela requerida, repondo-se a situação existente, com os trabalhos que forem necessários, a expensas suas ...”, dúvidas não restam - não podem restar - acerca da competência da jurisdição administrativa para o conhecimento do dissídio;

II. Desde logo, na estrita medida em que a pretensão cautelar da Recorrida, de reposição do “estado anterior”, com demolição da obra já edificada e a expensas do Recorrente, convoca e insere-se no âmbito do regime da responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas, ínsito na Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro;

III. E assim é, cremos, na estrita medida em que a reconstituição natural é o princípio geral da obrigação de indemnização, sendo que tal princípio indemnizatório é expressamente acolhido na Lei n.º 67/2007, que estabelece o Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas, em que, no seu artº 3º, se estatui que quem esteja obrigado a reparar um dano, segundo o disposto na presente lei, deve reconstituir a situação que existiria se não se vesse verificado o evento que obriga à reparação.

IV. Sendo, por isso, a pretensão formulada pela Recorrida, no que à construção de uma parede em betão que, segundo alega, ocupa parcialmente o seu prédio

respeita, de cariz indemnizatório, já que o por ela pretendido é que o tribunal ordene a demolição da dita parede e reponha essa, alegada, parte do seu prédio no estado anterior, a expensas do Recorrente.

V. Dispõe o n.º 3 do artigo 212.º da Constituição da República Portuguesa 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”.

VI. Mais a mais, dita o n.º 1 do artigo 1.º do ETAF, que “Os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo, nos litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais (...)”.

VII. Por sua vez, preconiza a alínea f) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF que “Compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objeto questões relativas a: (...) Responsabilidade civil extracontratual das pessoas coletivas de direito público, incluindo por danos resultantes do exercício das funções política, legislativa e jurisdicional, sem prejuízo do disposto na alínea a) do n.º 4 do presente artigo”.

VIII. Outrossim, igualmente estabelece a alínea i) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF que “Compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objeto questões relativas a: [...] i) Condenação à remoção de situações constituídas em via de facto, sem título que as legitime”.

IX. Por fim, prevê a alínea k) do mesmo normativo, que a jurisdição administrativa é também competente para litígios atinentes a “Prevenção, cessação e reparação de violações a valores e bens constitucionalmente protegidos, em matéria de saúde pública, habitação, educação, ambiente, ordenamento do território, urbanismo, qualidade de vida, património cultural e bens do Estado, quando cometidas por entidades públicas.”

X. A obra sub judice enquadra-se na execução e no âmbito das atribuições do Município no domínio do património e da cultura, bem como na promoção do desenvolvimento, nos termos das alíneas e) e m) da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

XI. Por assim ser é que, o artigo 399.º do CPC estabelece que “Não podem ser embargadas, nos termos desta secção, as obras do Estado, das demais pessoas coletivas públicas e das entidades concessionárias de obras ou serviços

públicos quando, por o litígio se reportar a uma relação jurídico-administrativa, a defesa dos direitos ou interesses lesados se deva efetivar através dos meios previstos na lei de processo administrativo contencioso”.

XII. Todo o quadro normativo supra elencado foi devidamente ponderado pelo legislador que, ciente desta realidade, previu expressamente na alínea g) do n.º 2 do artigo 112.º do CPTA a providência cautelar de embargo de obra nova, a ser julgada, naturalmente, pelos Tribunais Administrativos e Fiscais.

XIII. Daí que se afigura inquestionável que a pretensão do Recorrido versa, precisamente, sobre essa obra pública em execução, com as suas características e visando satisfazer o interesse público que acima se relevou e sujeita às regras de direito público.

XIV. Em suma, e como supra se evidenciou, dúvidas não restam quanto à competência dos Tribunais Administrativos e Fiscais para o conhecimento do presente litígio, devendo concluir-se pelo desacerto do douto Acórdão recorrido, ao revogar a decisão e 1ª Instância que, com aceto, julgou competentes para decidir da pretensão jurisdicional da Recorrida.

XV. Acresce, por fim, que, como resulta da providência cautelar intentada pela recorrida e das pretensões e concretas providências por ela requeridas em sede cautelar, o núcleo essencial da sua pretensão reside, precisamente, na demolição de partes da obra que o Recorrente está a levar a cabo e na reposição da situação pré-existente, isto é, na reconstituição in natura – cfr. alínea i) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF.

XVI. Razões pelas quais, como acima melhor se deixou alegado, a competência para dirimir e decidir as pretensões da recorrida pertença aos tribunais administrativos e não aos comuns.

XVII. Violou o douto Acórdão recorrido as disposições dos artºs 562º do CC, 3º da Lei nº 67/2007, 1º, nº 1, 4º nº 1 alíneas f), i) e k) do ETAF, alínea g) do nº do artº 112º do CPTA, alíneas e) e m) da artº 23º da Lei nº 75/2013, artº 40º, 1 da LOSJ, 3º, nº 1, 37º, 64º, 96º, 99º, 362º, 369º, 376º, 397º, 399º, e nº3 do artº 211º, 1212º, artºs 235º e 236º da CRP”.

Não houve contra-alegações.

Cumprido decidir.

A matéria de facto a considerar é a que consta do relatório que antecede.

E a questão a decidir é a de saber a competência em razão da matéria, para a apreciação e decisão da presente providência cautelar, está atribuída aos tribunais comuns ou aos administrativos.

Como se recorda, a decisão da 1ª instância absolveu da instância o requerido, ora recorrente, por considerar que a competência material para a decisão dos presentes autos estava atribuída aos tribunais administrativos.

Entendeu, de maneira diferente, o Tribunal da Relação, que considerou competente o Tribunal comum.

Para tanto, sublinhou que o pedido formulado pela requerente consiste em: pretender ver desocupada a área do seu prédio, alegadamente, ocupada pelo requerido em consequência das obras por este levadas a cabo; que a obra não perturbe o seu direito de vistas de que vinha usufruindo e que cessem os danos que alega terem sido causados no seu prédio, tudo em consequência das obras efectuadas pelo requerido, no prédio contíguo ao da requerente, pelo que, argumenta, não está em causa a apreciação de qualquer acto/ relação de índole administrativa, designadamente a validade da licença que permite a realização de tais obras, por parte do requerido, nem é alegada a violação de quaisquer regras urbanísticas, essas sim, do âmbito da jurisdição administrativa, mas apenas a alegada violação do direito de propriedade da requerente, que alega que parte da área do seu prédio foi ocupada com a realização das obras; a violação do direito de vistas e danos causados no seu prédio, pelo que, entende, nos movemos no âmbito de uma relação de natureza privada, actuando o Município do Fundão, ao requalificar o prédio contíguo ao da requerente, na veste de um privado, desprovido de autoridade pública.

Discorda o recorrente, sustentando a competência dos tribunais administrativos ao abrigo do art. 4º, nº 1, al. f) do ETAF - "Compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objeto questões relativas a: (...)Responsabilidade civil extracontratual das pessoas coletivas de direito público, incluindo por danos resultantes do exercício das funções política, legislativa e jurisdicional, sem prejuízo do disposto na alínea a) do n.º 4 do presente artigo" - na medida em que a recorrida formula um pedido de "cariz indemnizatório", de reconstituição natural, quando pede que o tribunal ordene a demolição da parede e reponha essa parte no estado anterior a expensas do recorrente.

É verdade que a requerente Herança não formulou apenas um pedido característico do procedimento cautelar de embargo de obra nova - suspensão das obras de construção ou a paragem imediata da construção de pilares - mas também a “restituição da área indevida e ilegítimamente ocupada pela requerida, repondo-se a situação existente, com os trabalhos que forem necessários a expensas suas” e, ainda, em relação aos pilares “ a sua demolição por impedirem e colidirem com o direito de vistas da requerente”.

Nos termos do art. 20º, nº 6 do CPTA, “os pedidos dirigidos à adopção de providências cautelares são julgados pelo tribunal competente para decidir a causa principal”.

Nessa medida, coloca-se, assim, a questão de saber se deverá a requerente lançar mão da acção de responsabilidade civil das pessoas colectivas, prevista no art. 37º, nº 1, al. k) do CPTA no âmbito da jurisdição administrativo tal como está definido no art. 4º, nº 1, al. f) do ETAF.

Creemos que não.

Na verdade, a referida alínea f) deve ser interpretada à luz do critério constitucional plasmado no art. 212º, nº 3 da CRP segundo o qual compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal o “julgamento de acções que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas” e do art. 1º, nº 1 do ETAF que dispõe também que “os Tribunais da jurisdição administrativa e fiscal são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo nos litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais” (cfr. Ac. STJ de 13.3.2008, proc. nº 08A391 e Ac. STJ de 7.10.2004, proc. nº 04B3003, ambos in www.dgsi.pt); e ainda - no que respeita à definição da relação jurídica administrativa - à luz do disposto no art. 1º, nºs 1 e 2 da Lei nº 67/2007 de 31.12: “1 - A responsabilidade civil extracontratual do Estado e das demais pessoas colectivas de direito público por danos resultantes do exercício da função legislativa, jurisdicional e administrativa rege-se pelo disposto na presente lei, em tudo o que não esteja previsto em lei especial. 2 - Para os efeitos do disposto no número anterior, correspondem ao exercício da função administrativa as acções e omissões adoptadas no exercício de prerrogativas de poder público ou reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo; e também tendo em conta o nº 5 do mesmo artigo segundo o qual “as disposições que, na presente lei, regulam a responsabilidade das pessoas colectivas de direito público, bem como dos titulares dos seus órgãos, funcionários e agentes, por danos decorrentes do exercício da função

administrativa, são também aplicáveis à responsabilidade civil de pessoas colectivas de direito privado e respectivos trabalhadores, titulares de órgãos sociais, representantes legais ou auxiliares, por acções ou omissões que adoptem no exercício de prerrogativas de poder público ou que sejam regulados por disposições ou princípios de direito administrativo”. Ainda de encontro à necessidade de uma relação administrativa (para determinar a intervenção dos tribunais administrativos) vai o disposto no art. 399º do CPC - que é uma norma de competência que atribui competência aos tribunais administrativos- quando estabelece que, por o litígio se reportar a uma relação jurídico-administrativa, a defesa dos direitos ou interesses lesados se deva efectivar através dos meios previstos na lei de processo administrativo contencioso (Mário Aroso de Almeida e Carlos Cadilha, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, Almedina, 5ª edição, pág.. 970).

Ora, revertendo ao caso *sub judice*, verifica-se que o requerido não agiu, no que se refere à alegada ofensa dos direitos que a requerente reclama, no exercício de prerrogativas de poder público ou ao abrigo de disposições ou princípios de direito administrativo.

Assim, tendo em conta os factos que fundamentam o pedido da providência verifica-se que não está em causa qualquer relação jurídico-administrativa mas apenas um conflito de direito privado, pois as questões a dirimir se traduzem nas alegadas ofensas do direito de propriedade e do direito de vistas (Ac. STJ de 27.5.2008, Proc. nº 08A1111, in www.dgsi.pt).

Deste modo, a acção não se insere na previsão do art. 4º, nº 1, al. f) do ETAF nem configura qualquer litígio sobre uma relação jurídica administrativa, susceptível de integração na competência dos tribunais administrativos. Não cabendo na competência dos tribunais administrativos cabe na dos tribunais judiciais, por competir a estes, residualmente, o julgamento das causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional (cfr. art. 212º, nº 1 do CRP, art. 40º, n.º 1, da LOSJ e art. 64º do CPC). Aliás, a jurisprudência do Tribunal dos Conflitos orienta-se, predominantemente, no sentido de que a competência para discutir direitos reais pertence aos tribunais comuns (cfr. v.g., o acórdão de 10.9.2014, proc. nº 16/14, o de 13.12.2018, proc. nº 43/18, o de 20.9.2018, proc. nº 8/18 e o Ac. Tribunal dos Conflitos de 26.1.2017, proc. nº 52/14). Como frisa o acórdão do Tribunal de Conflitos de 9.6.2010, proc. 12/10: “A devolução da coisa, pedida pelo «dominus» que a reivindica, não constitui uma qualquer indemnização «in natura», mas a lógica consequência da sequela, que é um atributo característico dos direitos reais. E nem sequer é exacta outra tese do acórdão - a de que a «reivindicatio» visa ‘a reposição no estado

anterior ao ato ofensivo do direito' de propriedade; pois a reivindicação tem por fim típico a devolução da coisa no seu estado atual, pedido a que poderá acrescer um outro, que será de ressarcimento, se esse estado for pior do que era antes por responsabilidade do detentor.”

Mas se é exacto que os pedidos de reconstituição natural não correspondem a qualquer pedido característico da acção real que se pretende intentar, a verdade é que a esses pedidos, que se cumulam, não corresponde também o exercício de qualquer responsabilidade civil extracontratual, da competência dos tribunais administrativos. A apreciação de tais pedidos não se insere em quaisquer das alíneas do nº 1 do art. 4º do ETAF, designadamente, na referida al. f), interpretada da forma que acima se enunciou, nem diz respeito a qualquer relação jurídico-administrativa.

Assim, não estando o pedido de reposição da situação no estado em que se encontrava (inclusivamente, com a demolição dos pilares) reservado aos tribunais administrativos, o tribunal competente para conhecer de tais pedidos só pode ser, também, o comum, de competência residual.

Invoca, ainda, o recorrente a violação da alínea i) do nº 1 do artigo 4º do ETAF que “Compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objeto questões relativas a: [...] i) Condenação à remoção de situações constituídas em via de facto, sem título que as legitime”.

Com tal preceito se relaciona a acção de condenação à adopção ou abstenção de comportamentos a que se refere o art. 37º, nº 1, al. b) do CPTA e a providência cautelar prevista no art. 112º, nº 2, al. i) do CPTA.

Mas também a natureza real da acção que a presente providência visa tutelar afasta a aplicação da norma da alínea i).

Sobre esta norma, escreveu, aliás, o Ac. Tribunal dos Conflitos de 21.9.2021, no proc. 02539/21.5T8PRD-S1, de que se destaca o seguinte excerto, que se sufraga:

“Com a referida previsão normativa procurou-se dar resposta às dúvidas que então se suscitavam quanto a saber se o julgamento das situações de “via de facto” competia aos tribunais administrativos ou aos tribunais judiciais, ficando com a revisão de 2015, assegurado que "o pedido de restabelecimento de direitos ou interesses violados a que se refere a al. i), do nº 1, do art. 37º, do ETAF pode ser deduzido, não apenas para obter a remoção de efeitos produzidos por atos administrativos ilegais, mas também para reconstituir a

situação jurídica que deveria existir, na sequência de operações materiais praticadas pela Administração sem título que o legitime.” (V. Mário Aroso de Almeida e Carlos Cadilha, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, Almedina, 2017, pág. 259.)» Ali como agora, e independentemente de saber se, no caso presente, poderia ou não entender-se tratar-se de uma via de facto, tendo em conta, em abstracto, as atribuições e competências do réu, «discute-se precisamente se a nova alínea i), do art. 4º, nº 1, do ETAF abrange, ou não, as ações reais, como a dos autos, em que a controvérsia se centra primacialmente no reconhecimento do direito de propriedade sobre o imóvel reivindicado, face à atuação de uma entidade administrativa alegadamente ofensiva do direito invocado pelo autor.(...) Com efeito, a matéria alegada pelo autor visa, em primeira linha, alicerçar o pedido de reconhecimento do seu direito de propriedade sobre o imóvel e a condenação do R. na sua restituição. (...)» No mesmo sentido, a título de exemplo, se decidiu nos Acórdãos do Tribunal dos Conflitos de 19 de Maio de 2021 (processo n.º 34/20, disponível em www.dgsi.pt) “Ora, tal como a A. a configura, estamos perante uma causa no âmbito dos direitos reais, já que a requerente alega factos que visam demonstrar a titularidade do seu direito de propriedade sobre o terreno em causa, que considera ter sido violado pelas requeridas”, de 3 de Novembro de 2020, www.dgsi.pt, proc. n.º 056/19 : “Tal como se apresenta, deparamo-nos com uma causa no âmbito dos direitos reais já que a requerente alega factos que visam demonstrar a titularidade do seu direito de propriedade sobre o terreno em causa, excluir o mesmo direito por parte da requerida, invoca inclusive ter o prédio sido esbulhado (art. 49 do p.i.) e, em consequência, pede a condenação na restituição da sua posse. Acresce que a requerente refere o processo expropriativo apenas para explicar que a requerida adquiriu por essa via de duas parcelas de terreno desanexadas do prédio da requerente (cfr. art. 15.º da p.i.). Ora, a jurisprudência deste Tribunal dos Conflitos tem, abundantemente, entendido que a competência para conhecer de acções em que se discutem direitos reais cabe apenas na esfera dos Tribunais Judiciais (cfr. Acs. de 30.11.2017, Proc. 011/17, de 13.12.2018, Proc. 043/18, de 23.05.2019, Proc. 048/18 e de 23.01.2020, Proc. 041/19, in www.dgsi.pt).”, ou de 23 de Março de 2022, www.dgsi.pt, proc. n.º 015/20: “A competência para conhecer de acções em que se discutem direitos reais cabe apenas na esfera dos Tribunais Judiciais.” É esta jurisprudência que se reitera, uma vez que a questão central neste processo é a da titularidade do direito de propriedade invocado pela autora e da sua defesa perante a actuação do réu.”

Finalmente, invoca o recorrente a violação da alínea k) do nº 1 do art. 4º do ETAF, segundo o qual a jurisdição administrativa é também competente para litígios atinentes a “Prevenção, cessação e reparação de violações a valores e bens constitucionalmente protegidos, em matéria de saúde pública, habitação, educação, ambiente, ordenamento do território, urbanismo, qualidade de vida, património cultural e bens do Estado, quando cometidas por entidades públicas”, argumentando, a propósito, que a obra em causa se enquadra na execução e no âmbito das atribuições do Município no domínio do património e da cultura, bem como na promoção do desenvolvimento, nos termos das alíneas e) e m) da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro.

Porém, o que se exige, para a determinação da competência dos tribunais administrativos, não é que a obra do Município se enquadre no património e na cultura mas que a pretensa violação cometida por entidades públicas (e, portanto, pelo Município) atinja bens do património cultural, o que não será, propriamente, o caso.

Sumário (art. 663º, nº 7 do CPC):

“1. A competência material para discutir direitos reais cabe aos tribunais comuns;

2. Os tribunais comuns são também os competentes para apreciar os pedidos de indemnização pecuniária ou in natura decorrentes da violação daqueles direitos”.

Pelo exposto, acordam os Juízes desta Secção em **negar a revista e confirmar o acórdão recorrido.**

Sem custas, por o recorrente delas estar isento.

*

Lisboa, 4 de Junho de 2024

António Magalhães (Relator)

Jorge Arcanjo

Jorge Leal