

[Acórdãos STA](#)

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo

Processo: 012/08
Data do Acórdão: 10/02/2008
Tribunal: CONFLITOS
Relator: COSTA REIS
Descritores: RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL
HOSPITAL
SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE
SOCIEDADE ANÓNIMA DE CAPITALS EXCLUSIVAMENTE PÚBLICOS
COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS
FUNÇÃO ADMINISTRATIVA

Sumário:

I - A determinação do Tribunal materialmente competente para conhecer da pretensão formulada pelo Autor afere-se em função dos termos em que a acção vem proposta, dos fundamentos em que ela se estriba e do pedido que vem formulado.

II - O n.º 3 do seu art.º 212º (versão introduzida em 1989), delimita a jurisdição administrativa pelo objectivo de “dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais”, objectivo esse que o art.º 4.º do ETAF, aprovado pela Lei 13/2002, de 17/02 - aplicável por vigorar à data da propositura desta acção - concretizou estatuidando que cabe aos Tribunais Administrativos e Fiscais a tutela dos “direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares directamente fundados em normas de direito administrativo e fiscal ou decorrentes de actos jurídicos.”

III - A função administrativa compreende o conjunto de actos destinados à produção de bens e à prestação de serviços tendo em vista a satisfação das necessidades colectivas, função que é desempenhada essencialmente por pessoas colectivas públicas, e, marginalmente, por pessoas colectivas privadas integradas na Administração Pública.

IV - Estão, assim, integrados na função administrativa os actos médicos praticados num hospital que, apesar de ter sido transformado em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, continuou integrado no Serviço Nacional de Saúde e a prosseguir as tarefas que legalmente que a este estão confiadas.

V - Daí que sejam os Tribunais Administrativos os competentes para julgarem a acção proposta contra dois médicos de um hospital sociedade anónima com fundamento em actos médicos deficientemente prestados.

Nº Convencional: JSTA00065256
Nº do Documento: SAC20081002012
Data de Entrada: 05/28/2008
Recorrente: A... E ESPOSA NO CONFLITO NEGATIVO DE JURISDIÇÃO ENTRE O 2º JUÍZO DE COMPETÊNCIA CÍVEL DE VILA NOVA DE FAMALICÃO E OS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS
Recorrido 1: *
Votação: UNANIMIDADE
Meio Processual: REC PRE CONFLITO.

Objecto:	AC RP.
Decisão:	DECL COMPETENTE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO.
Área Temática 1:	DIR ADM CONT - RESPONSABILIDADE EXTRA.
Área Temática 2:	DIR JUDIC ORG COMP TRIB.
Legislação Nacional:	CONST97 ART64 ART211 N1 ART212 N3. ETAF02 ART4 N1 A. CPC96 ART66. LOFTJ99 ART18 N1. DL 285/2002 DE 2002/12/10 ART2 ART4 ART10. DL 558/99 DE 1999/12/17 ART7. L 56/79 DE 1979/09/15 ART1 ART2 ART24.
Jurisprudência Nacional:	AC CONFLITOS PROC318 DE 2000/07/11 IN AD N468 PAG1630.; AC CONFLITOS PROC356 DE 2000/10/03.; AC CONFLITOS PROC373 DE 2001/11/06.; AC CONFLITOS PROC66/02 DE 2003/02/05.; AC CONFLITOS PROC9/02 DE 2003/07/09.; AC CONFLITOS PROC9/05 DE 2005/09/29.; AC STAPLENO PROC44281 DE 1998/12/09 IN BMJ N482 PAG93.; AC STJ PROC373/98 DE 1999/04/21.; AC CONFLITOS PROC124 DE 1981/11/05.; AC CONFLITOS PROC8/03 DE 2006/04/04.
Referência a Doutrina:	MANUEL DE ANDRADE NOÇÕES ELEMENTARES DE PROCESSO CIVIL PAG88 PAG91. MARCELO REBELO DE SOUSA LIÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO 1999 PAG12. MARCELLO CAETANO MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO 10ED PAG187.
Aditamento:	

▼ **Texto Integral**

Texto Integral:

Acordam no Tribunal de Conflitos:

A... e esposa B..., por si e em representação do seu filho menor C... **intentaram, no Tribunal Judicial de V. N. de Famalicão**, com fundamento em responsabilidade civil extracontratual, a presente acção declarativa, com processo comum e forma ordinária, contra D... e E... pedindo a sua condenação no pagamento de uma indemnização por danos patrimoniais e não patrimoniais decorrentes de omissões e de actos médicos por eles praticados no Hospital de Guimarães de que resultaram graves lesões na saúde daquele menor.

Os RR contestaram para **suscitar a questão da incompetência material** dos Tribunais Comuns para julgarem esta acção e para **impugnar a factualidade** alegada na petição inicial.

O identificado Tribunal julgou improcedente a referida excepção, decisão que veio a ser revogada pelo **Tribunal da Relação do Porto que julgou verificada a “excepção dilatória de incompetência absoluta do Tribunal Judicial de V. N. de Famalicão, em razão da matéria por a mesma pertencer ao Tribunal Administrativo de Círculo respectivo.”** Inconformados, **os Autores interuseram o presente recurso** tendo rematado o seu discurso alegatório da seguinte forma:
1. Os actos narrados na petição inicial e atribuídos aos RR não

são actos de gestão pública (actos administrativos ou praticados sob o exercício do ius imperi).

2. Os Tribunais competentes, em razão da matéria, para conhecerem e julgarem o pleito em apreço são os Tribunais Judiciais (no caso o Tribunal judicial de 1.ª instância).
3. Deve ser ordenado que os autos prossigam os seus termos.
4. A decisão recorrida consubstanciada no duto Acórdão proferido pelo Tribunal da Relação do Porto, violou o disposto nos art.ºs 22.º, 211.º, 212.º, e 271.º da CRP, nos art.ºs 4.º do ATAF, no art.º 18.º da LOTJ e no art.º 66.º do CPC.

Os RR contra alegaram para formular as seguintes conclusões:

1. O duto Acórdão recorrido está em conformidade com a matéria de facto relevante e com o direito aplicável.
2. Os RR actuaram no âmbito das suas funções de médicos do Hospital de Guimarães que é uma pessoa colectiva de direito público, desde sempre integrada no Serviço Nacional de Saúde.
3. Este estabelecimento hospitalar prossegue atribuições de interesse público, subordinado a normas de direito público e está integrada numa rede de cuidados e serviços públicos, prevista no art.º 64.º da CRP e no art.º 42.º da Lei 57/79.
4. É em resultado da actuação dos RR no âmbito da actividade funcional daquele hospital público que os ora Recorrentes invocam a responsabilidade extracontratual dos RR.
5. O art.º 2.º, n.º 2, do DL 373/79, que regula a actividade de “todos os médicos que exerçam funções profissionais nos estabelecimentos e serviços directamente dependentes da administrativo Central, Regional e Local, adiante designados por serviços públicos” estabelece que “em casos de responsabilidade civil tem aplicação a lei reguladora de responsabilidade civil extracontratual do Estado, no domínio de gestão pública.”
6. Ora, nos termos do disposto no art.º 4.º, n.º 1, al.ªs g), e h) do ETAF, aprovado pela Lei 13/2002, compete aos Tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham, nomeadamente, por objecto “questões em que, nos termos da lei, haja lugar a responsabilidade civil extracontratual das pessoas colectivas de direito público ... e a responsabilidade civil extracontratual dos titulares dos órgãos, funcionários, agentes e demais servidores públicos.
7. Deve ser confirmado o duto Acórdão recorrido.

O Ilustre Magistrado do MP junto deste Tribunal emitiu parecer no sentido do provimento do recurso por considerar, por um lado, que *“a partir da entrada em vigor do actual ETAF, o critério de classificação entre actos de gestão pública e actos de gestão privada deixou de relevar para efeitos de repartição de competências entre os Tribunais Administrativos e os Tribunais Comuns, em matéria de responsabilidade civil extracontratual das pessoas colectivas de direito público e dos seus funcionários, agentes e demais servidores públicos”* e, por outro, que à data da prática dos factos que integravam a causa de pedir o Hospital onde os mesmos ocorreram era uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos. E que, sendo assim, e sendo que *“os actos e omissões de que os AA faziam decorrer a responsabilidade civil dos RR não se inserem no exercício de um poder público, antes se compreendem no desenvolvimento da actividade daquela pessoa colectiva, despida de poder público, nas mesmas condições e regime em que poderia proceder um particular, com submissão às normas de direito privado...”* concluiu que a relação jurídica figurada nos autos não tinha a natureza de uma relação jurídica administrativa já que ela não convocava a aplicação de normas de direito administrativo.

Mostrando-se colhidos os vistos legais **cumprir decidir**.

FUNDAMENTAÇÃO

1. O antecedente relato evidencia que os Autores (ora Recorrentes) propuseram no Tribunal Judicial de V.N. de Famalicão, contra D... e E..., a presente acção para a efectivação da responsabilidade civil extracontratual alegando que estes, no exercício da sua actividade no Hospital ... – Guimarães, S.A., praticaram e omitiram actos médicos que provocaram lesões graves e irreparáveis na saúde do seu filho menor C.... Pediram, por isso, a sua condenação no pagamento de uma indemnização que reparasse os danos patrimoniais e não patrimoniais sofridos quer por eles quer pelo seu filho.

O Tribunal da Relação do Porto, dando provimento ao recurso interposto da decisão proferida naquele Tribunal Judicial, **julgou a jurisdição comum materialmente incompetente para julgar esta causa** por entender que a

forma como tinha sido configurada a relação jurídica controvertida levava a concluir que essa competência estava sediada nos Tribunais Administrativos já que, por um lado, os actos e omissões médicas em que se fundava o pedido indemnizatório foram praticadas num Hospital do Estado e, por isso, deveriam qualificar-se como actos de gestão pública, e, por outro, porque não tinha sido alegado que aqueles actos e omissões foram praticados no exercício da medicina privada.

É contra esta decisão que o presente recurso (Interposto ao abrigo do disposto no n.º 2 do art.º 107.º do CPC.) se dirige, onde se sustenta que a **competência material dos Tribunais Administrativos se afere pelo facto da relação jurídica controvertida ser, ou não, administrativa e pelo facto de estar, ou não, em causa a função administrativa** e não pela natureza pública ou privada dos actos que fundamentam o pedido, pelo que só interessavam à justiça administrativa “*as relações jurídicas administrativas públicas, as reguladas por normas de direito administrativo, aquelas em que um dos sujeitos (pelos menos) actua na veste de autoridade pública, munida de um poder de «imperium», com vista à realização do interesse público legalmente definido*”. Ora, no caso, **os factos articulados na petição inicial não só não revelavam a existência de relações administrativas como também não indicavam que os RR tivessem actuado a coberto de qualquer poder de autoridade** e, muito menos, ao abrigo de normas de direito público e que, ao contrário, o que decorria daquela peça processual era que aqueles agiram como qualquer outro particular que presta serviços médicos sem qualquer poder de autoridade. Sendo assim, isto é, sendo que nos autos não se discutia direito público, nem se apreciava qualquer acto administrativo ou dirimia qualquer litígio emergente de relações administrativas e que nem Autores nem RR eram entidades públicas, impunha-se concluir que o foro competente para julgar esta causa era o foro comum. E daí que tivessem pedido a revogação do Acórdão recorrido e a emissão de decisão que declarasse que a competência para o julgamento desta causa estava sediada nos Tribunais Judiciais.

Vejamos se litigam com razão.

2. A CRP, no n.º 1 do seu art.º 211.º, estabelece 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” e o n.º 3 do seu art.º 212.º (Versão introduzida em 1989.) delimita a jurisdição administrativa pelo objectivo de “dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais”, objectivo esse que o art.º 4.º do ETAF, aprovado pela Lei 13/2002, de 17/02 - aplicável por vigorar à data da propositura desta acção (Esta acção foi apresentada no Tribunal Judicial de V. N. de Famalicão em 15/05/2006.) - concretizou estatuidando que cabe aos Tribunais Administrativos e Fiscais a tutela dos “direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares directamente fundados em normas de direito administrativo e fiscal ou decorrentes de actos jurídicos praticados ao abrigo de disposições de direito administrativo ou fiscal.” (vd. a al.ª a) do seu n.º 1).

O que quer dizer que, por um lado, **a jurisdição dos Tribunais Judiciais se define por exclusão** já que lhes cabe julgar todas as causas que não sejam especialmente atribuídas a outras espécies de Tribunais (Vd. também art.ºs 66º do CPC e 18º, n.º 1, da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (LOFTJ), aprovada pela Lei n.º 3/99, de 13/01.) e, por outro, que **os Tribunais Administrativos estão especialmente vocacionados** para, entre outros, dirimir os conflitos decorrentes da violação de direitos fundados directamente em normas de direito administrativo ou decorrentes de actos jurídicos praticados ao abrigo de disposições de direito administrativo. O que significa que os Recorrentes terão razão e, portanto, será de concluir que os Tribunais Comuns serão os competentes para julgar este pleito se for de entender que o que aqui está em causa não é um litígio decorrente da violação de normas de direito administrativo ou a prática de actos a coberto do direito administrativo.

Conclusão que decorrerá da análise do modo como esta acção foi articulada e isto porque é consensual considerar-se que a determinação do Tribunal materialmente competente para o julgamento de uma causa se **afere em função dos termos em que a mesma vem proposta, dos fundamentos em que se estriba e do pedido que vem formulado**, “sendo, para esse efeito, irrelevante o juízo de prognose que se possa fazer relativamente à viabilidade da mesma (por se tratar de questão atinente ao mérito da pretensão), mas sendo igualmente certo que o Tribunal não está vinculado às qualificações jurídicas efectuadas pelo Requerente ou Autor”(Acórdão do Tribunal de Conflitos de 11/7/00, Conflito n.º 318 (AD 468/1.630)). É o que tradicionalmente se

costuma exprimir com a fórmula «a competência determina-se pelo pedido formulado pelo Autor» (No mesmo sentido, e a título meramente exemplificativo, vd. Acórdãos desse mesmo Tribunal de 3/10/00, (Conflito n.º 356), de 3/10/00 (Conflito n.º 356), de 6/11/01, (Conflito n.º 373) e de 5/2/03, (Conflito n.º 6/02), de 9/07/2003 (Conflito 9/02) e de 29/09/2005 (Conflito n.º 9/05) e do Pleno do STA de 9/12/98, rec. n.º 44.281 (BMJ 482/93) e do STJ de 21/4/99, rec. n.º 373/98 e Prof. Manuel de Andrade "Noções Elementares de Processo Civil" pg. 88 e seg.s.).

“A competência do Tribunal não depende, pois, da legitimidade das partes nem da procedência da acção. É ponto a resolver de acordo com a identidade das partes e com os termos da pretensão do Autor (compreendidos aí os seus fundamentos), não importando averiguar quais deviam ser as partes e os termos dessa pretensão.” – M. Andrade, "Noções Elementares de Processo Civil", a fls. 91.

E, porque assim, cumpre analisar os termos em que os Autores invocaram o seu direito e o pedido que, a final, formularam.

3. Ora, procedendo a essa análise logo vemos que o pedido de indemnização formulado nestes autos vem fundado no modo deficiente como os RR praticaram os actos médicos prestados à Autora e ao seu filho no Hospital de Guimarães e à omissão dos actos que deveriam ter praticado e de ter sido esse deficiente e culposo comportamento o responsável pelos graves problemas de saúde causados ao seu filho menor. Todavia, e apesar de ter sido articulado que a Autora durante a gravidez *“foi seguida, orientada e vigiada pelos serviços de obstetrícia do Hospital de Guimarães, a começar pela consulta externa, pelo Dr. D...”* e que o parto teve lugar naquele estabelecimento de saúde, certo é que **a acção foi dirigida unicamente contra os médicos ora RR e que aquele Hospital não foi demandado.**

Perante esta realidade a interrogação que se nos coloca é a de saber se esta acção deveria ter sido, como foi, proposta no Tribunal Judicial ou se, pelo contrário, como decidiu o Tribunal da Relação, essa propositura deveria ter sido feita no Tribunal Administrativo competente.

4. O Hospital ... – Guimarães, à data em que os factos ocorreram – Junho de 2003 - era uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos por ter sido transformado nessa forma de organização pelo DL 285/2002, de 10/12.

E, se assim é, poderia parecer que o julgamento desta causa caberia aos Tribunais Comuns já que os factos que fundamentaram o pedido indemnizatório foram praticados num hospital que tinha o modelo de organização de uma sociedade anónima e, portanto, num estabelecimento onde, numa primeira análise, se praticariam unicamente actos de gestão privada ao abrigo de normas de direito privado e, portanto, num estabelecimento onde não ocorreriam relações jurídicas administrativas nem se praticariam actos a coberto do *ius imperium*. – vd. art.º 4.º do citado DL 285/2002 e art.º 7.º do DL 558/99, de 17/12.

Todavia, uma leitura mais atenta das normas que regulamentam esta matéria conduz-nos a conclusão diferente.

Com efeito, e desde logo, a transformação do Hospital de Guimarães, inserido na administração directa do Estado, numa sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos não teve outra finalidade - como se lê no preâmbulo do DL 285/2002 - senão a de alterar o seu *“modelo de gestão, mantendo-se intacta a responsabilidade do Estado pela prestação dos cuidados de saúde”*, alteração essa que visava a modernização e revitalização do Sistema Nacional de Saúde (doravante SNS) através da adopção, de *“forma inequívoca, (de) um genuíno modelo de gestão hospitalar de natureza empresarial”*. E tanto assim que aquele estabelecimento hospitalar continuou integrado no SNS o que quer dizer que continuou a trabalhar para os fins para que este foi criado, sujeito à avaliação e ao acompanhamento das autoridades competentes no tocante ao cumprimento das orientações da política de saúde e sujeito a actuar de forma articulada com os restantes estabelecimentos integrados naquele Serviço e a agir sob direcção unificada de órgãos dependentes da Secretaria de Estado da Saúde. – vd. art.ºs 2.º e 10.º do citado DL 285/2002 e art.º 1.º, 2.º e 24.º da Lei 56/79, de 15/09.

O que significa que, do ponto de vista das finalidades prosseguidas por aquele estabelecimento hospitalar, **aquela transformação não teve qualquer consequência já que o mesmo continuou a desempenhar as suas tarefas dentro do SNS e nos mesmos moldes em que o vinha fazendo**. Ou seja, e dito de outra forma, para além do aspecto estritamente organizacional e de gestão, nada de substancial foi alterado no tocante aos cuidados de saúde prestados por aquele Hospital nem à sua ligação ao SNS e aos objectivos que este Serviço

lhe reservava.

E, porque assim, a questão que se nos coloca é a de **saber se**, atenta a citada transformação, **tais cuidados devem ser considerados integrados na função administrativa do Estado** ou se, pelo contrário, o facto dos mesmos terem sido prestados num hospital sociedade anónima é, por si só, suficiente para que os mesmos devam ser qualificados como actos de natureza privada regidos por um regime jurídico de direito privado e, por isso, alheios àquela função - vd. art.ºs 4.º do citado DL 285/2002 e 7.º do DL 558/99, de 17/12.

5. É sabido que “a função administrativa compreende o conjunto de actos de execução de actos legislativos, traduzida na produção de bens e na prestação de serviços destinados a satisfazer as necessidades colectivas que, por virtude de prévia opção legislativa, se tenha entendido que incumbem ao poder do Estado – colectividade” (M. Rebelo de Sousa, Lições de Direito Administrativo, 1999, pg. 12, com sublinhado nosso.) e que essa função é **“desempenhada essencialmente por pessoas colectivas públicas, entre as quais o Estado – Administração, e, marginalmente, por pessoas colectivas privadas integradas na Administração Pública. As primeiras formam o cerne da Administração Pública e exercem a função administrativa do Estado – colectividade de forma imediata, necessária a por direito próprio, em obediência a opções prévias, que se traduziram no exercício da função legislativa daquele Estado, função principal ou primária. As segundas assumem uma posição secundária dentro da Administração Pública, exercendo a função administrativa por delegação daquelas. Assim, as pessoas colectivas privadas que se encontram nesta posição exercem a função administrativa do Estado por efeito de decisão prévia de uma pessoa colectiva pública, decisão essa que se insere no exercício da função administrativa por parte da pessoa delegante.”** (Idem a pg. 148, com sublinhado nosso.).

O que quer dizer que a função administrativa do Estado tanto pode ser praticada directamente pelos organismos e serviços integrados na sua pessoa sob a gestão imediata dos seus órgãos, como por pessoas colectivas que lhe são exteriores, públicas ou privadas, mas que a ele estão ligadas (M. Caetano, Manual de Direito Administrativo, 10.º ed., vol. I, pg. 187.), o que tem como corolário que as relações jurídicas decorrentes da função administrativa delegada a estas pessoas colectivas se

administrativa delegada a estas pessoas colectivas se **desenvolvem a coberto dos poderes de autoridade necessários ao cumprimento da função que lhes foi confiada e a serem reguladas por normas de direito administrativo** visto se dirigirem à satisfação do interesse público.

E se assim é, como é, a única conclusão que se pode retirar é a de que os actos praticados por tais entidades, enquanto elas estiverem integradas na administração indirecta do Estado e esses actos se direccionarem à satisfação do interesse público, **devem ser qualificados como actos de gestão pública e**, portanto, praticados a coberto de normas de direito administrativo.

6. O que fica dito **responde à interrogação atrás formulada** que era a de saber se os actos médicos praticados no Hospital de Guimarães pelos ora RR podiam ser considerados integrados na função administrativa do Estado **e responde no sentido afirmativo.**

Com efeito, se o mencionado Hospital está integrado no SNS e desenvolve as tarefas necessárias à implementação e melhoria deste Serviço e se, nessa medida, colabora na realização de uma das finalidades constitucionalmente atribuídas ao Estado - a protecção e defesa do direito à saúde, art.º 64.º da CRP – **é forçoso concluir que as actividades por ele desenvolvidas devem ser consideradas integradas na função administrativa**, independentemente desta envolver, ou não, o exercício de meios de coacção e independentemente das regras técnicas ou de outra natureza que na sua prática devam ser observadas. – vd. Acórdão do Tribunal de Conflitos de 5/11/1981, proferido no processo n.º 124 e, entre diversos outros, o Acórdão do mesmo Tribunal de 4/04/2006, proferido no processo n.º 8/03.

Acresce que, muito embora, como se disse, a determinação da competência dos Tribunais Administrativos não decorra directamente da dicotomia actos de gestão pública – actos de gestão privados, mas das relações jurídicas administrativas donde emerge o conflito e do direito que se lhes aplica, certo é que o litígio retratado nestes autos decorre de actos praticados no cumprimento das finalidades prosseguidas pelo SNS e, portanto, **de actos de gestão pública o que quer dizer que aquele litígio**, também por esta razão, **configura um litígio emergente das relações jurídicas administrativas.**

Deste modo, e por tudo o que fica exposto, só resta extrair uma

Deste modo, e por tudo o que fica exposto, só resta extrair uma conclusão: a de que **os Tribunais Administrativos são os competentes para dirimir o litígio que se nos apresenta.**

Face ao exposto acordam os Juízes que compõem este Tribunal de Conflitos em negar provimento ao recurso e, em consequência, em manter o Acórdão recorrido e **declarar os Tribunais comuns incompetentes, em razão da matéria, para conhecer desta acção por essa competência pertencer aos Tribunais Administrativos.**
Sem custas.

Lisboa, 2 de Outubro de 2008. *Alberto Acácio de Sá Costa Reis* (relator) – *Manuel Joaquim de Oliveira Pinto Hespanhol* – *Rosendo Dias José* – *José Rodrigues dos Santos* – *José Manuel da Silva Santos Botelho* – *João Luís Marques Bernardo*.