

TRIBUNAL DA RELAÇÃO DO PORTO | CÍVEL**Acórdão**

Processo	Data do documento	Relator
3650/22.0T8VNG.P1	13 de julho de 2022	Isabel Silva

DESCRITORES

Créditos do sns > Cobrança > Competência em razão da matéria

SUMÁRIO

A competência material para a cobrança de créditos hospitalares do SNS prevista no Decreto-Lei nº 218/99, de 15 de junho pertence aos tribunais comuns.

TEXTO INTEGRAL**Apelação nº 3650/22.0T8VNG.P1**

ACORDAM NO TRIBUNAL DA RELAÇÃO DO PORTO

I - Resenha histórica do processo

1 . O Centro Hospitalar ..., E.P.E, instaurou ação contra X..., Sucursal em Portugal, pedindo a sua condenação a pagar-lhe € 138,49, acrescidos de juros vincendos.

Fundamentou o seu pedido dizendo que a importância pedida corresponde ao montante dos tratamentos médicos (consistentes na utilização de meios auxiliares de diagnóstico, respetivos procedimentos e terapêutica adequada)

prestados a AA, na sequência de um atropelamento de que foi vítima, causado por um segurado da Ré.

O M.mº Juiz proferiu despacho liminar em que, julgando verificada a exceção dilatória de incompetência em razão da matéria, declarou o tribunal incompetente, absolvendo a Ré da instância.

2. Inconformado com tal decisão, dela apelou o Autor, formulando as seguintes CONCLUSÕES:

I -O autor e ora recorrente, propôs a ação, que foi objeto da decisão ora recorrida, para cobrança de dividas de saúde, isto é, com a finalidade a efetivação da cobrança de serviços de assistência médica prestada, pedindo a condenação da ré a pagar ao autor a quantia de € € 138,49 (cento e trinta e oito euros e quarenta e nove cêntimos), soma do custo da assistência prestada e dos juros já vencidos, bem como os juros vincendos até total pagamento.

II-O tribunal a quo, considerou -se incompetente em razão da matéria, por entender, que, a natureza da relação material em litígio não é manifestamente privada e como tal, não é, aquele tribunal competente para apreciação desta ação.

III-Entendendo ainda, que a competência para o julgamento, é do Tribunal Administrativo.

IV-O A., é uma entidade pública empresarial, integrada no Sistema Nacional de Saúde o que se mostra feito nos termos do Decreto-Lei n.º 218/99, de 15 de Junho.

V- Ora, o sobredito diploma legal preceitua no seu artigo 1º, n.º 2 que: “Para efeitos do presente diploma, as realizações das prestações de saúde consideram-se feitas ao abrigo de um contrato de prestação de serviços, sendo aplicável o regime jurídico das injunções.”. Sendo assim, impera concluir que o sobredito preceito convoca a utilização e aplicação do procedimento instituído no Decreto-Lei n.º 269/98, de 1 de Setembro.

VI-É da competência da jurisdição comum o conhecimento das ações destinadas à efetivação das responsabilidades dos utentes das entidades hospitalares integradas no Sistema Nacional de Saúde, por cuidados ali prestados, por força do disposto no artigo 1º, n.º 2 do DL 218/99 de 15 de Junho, sendo aplicável o regime jurídico das injunções.

VII-É competente o Tribunal de Jurisdição Comum, e não o Tribunal Administrativo, em razão da matéria, para o julgamento da ação, uma vez que, além do mais, o vertente litígio não tem subjacente uma relação jurídica administrativa nos moldes do exigido no art.º 212.º, n.º 3 da CRP para a verificação positiva da competência material deste Tribunal.

Terá assim a dita sentença recorrida, data vénia, feito errada interpretação e aplicação ao caso, do artigo 4º, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, e artigo 212º, nº 3 da CRP, e do disposto no artigo 1º, n.º 2 do DL 218/99 de 15 de Junho, impondo-se a consideração da competência do Tribunal a quo para o julgamento da causa em apreço.

3. Não houve contra-alegações.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

II - FUNDAMENTAÇÃO

4. OS FACTOS

Os factos pertinentes são os que constam do relatório.

Os argumentos usados na decisão recorrida, foram os seguintes:

«(...)

No caso concreto destes autos, o autor apoia a sua pretensão na circunstância de o(s) assistido(s) ser(em) beneficiários do Serviço Nacional de Saúde, estando o requerente na veste de pessoa coletiva de direito público, integrada no Serviço Nacional de Saúde, o qual realiza a função pública de promover e garantir o acesso de todos os cidadãos aos cuidados de saúde nos limites dos

recursos humanos, técnicos e financeiros disponíveis.

(...)

Nos moldes em que a ação está configurada a autora no exercício da sua atividade está na veste pública e não na privada. A autora, Centro Hospitalar ..., EPE é uma pessoa coletiva de direito público, com a natureza de entidade pública empresarial, criada pelo Decreto-Lei n.º 50-A/2007, de 28 de Fevereiro, integrada no Serviço Nacional de Saúde, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Subsumível, portanto, à alínea o) do n.º 1 do artigo 4º, do ETAF, que prescreve que compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objeto questões relativas a relações jurídicas administrativas e fiscais que não digam respeito às matérias previstas nas alíneas anteriores.(...)».

5. Apreciando o mérito do recurso

O objeto do recurso é delimitado pelas questões suscitadas nas conclusões dos recorrentes, e apenas destas, sem prejuízo de a lei impor ou permitir o conhecimento oficioso de outras: art.º 615º nº 1 al. d) e e), ex vi do art.º 666º, 635º nº 4 e 639º nº 1 e 2, todos do Código de Processo Civil (CPC).

No caso, uma única questão a decidir: se a competência material para conhecer dum litígio relativo ao pagamento de tratamentos médicos prestados por um hospital no âmbito do Serviço Nacional de Saúde (SNS) pertence aos tribunais comuns ou aos tribunais administrativos.

5.1. Competência em razão da matéria

A incompetência em razão da matéria constitui exceção dilatatória, insuprível, de conhecimento oficioso e importando a absolvição da Ré da presente instância: art.º 96º, 97º nº 1, 99º, 278º nº 1 al. a) e 577º al. a) do CPC.

Como é sabido, a competência em razão da matéria contende com as diversas espécies de tribunais, comuns ou especiais, estatuindo-se as normas

delimitadoras da jurisdição desses tribunais de acordo com a matéria ou o objeto do litígio.

Nos termos do art.º 65º do CPC são as leis de organização judiciária determinam quais as causas que, em razão da matéria, são da competência dos tribunais judiciais dotados de competência especializada.

E, de acordo com o art.º 38º nº 1 da Lei nº 62/2013, de 26.08 (Lei de Organização do Sistema Judiciário, de futuro apenas LOSJ), a competência dos tribunais fixa-se no momento em que a ação é proposta.

E, a ser assim, se o que define a propositura da ação é a petição inicial, a competência em razão da matéria terá de ser aferida em função do pedido e da causa de pedir, tal como formulados pelo Autor.

Aos tribunais administrativos compete dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas: art.º 1º nº 1 do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), aprovado pela Lei nº 13/2002, de 19.02 (entretanto objeto de sucessivas alterações, a última das quais pela Lei nº 114/2019, de 12/09).

O mesmo se extrai do art.º 212º nº 3 da Constituição da República Portuguesa. O critério geral e primacial para distinção entre a jurisdição comum e a administrativa sempre foi o da natureza administrativa da relação jurídica em litígio.

Por relação jurídica administrativa entende-se «(...) aquela que confere poderes de autoridade ou impõe restrições de interesse público à Administração perante os particulares, ou que atribui direitos ou impõe deveres públicos aos particulares perante a Administração». [1]

No mesmo sentido, vai o entendimento jurisprudencial: «A relação jurídica administrativa há-de, pois, estar ligada ao exercício de funções correspondentes a este conceito. (...)». [2]

Por outro lado, entende-se por ato de gestão pública todo aquele praticado por um órgão da administração no cumprimento das atribuições ou competências

que legalmente lhe foram atribuídas (atos funcionais), atuando em situação de superioridade (ius imperii) e agindo na satisfação do interesse público.

Assim, o que importa apurar (hoje, como ontem) é a natureza da relação jurídica subjacente ao litígio e não a natureza pública ou privada da entidade acionada.

Citando Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, «É preciso, porém, não confundir os fatores de administratividade de uma relação jurídica com os fatores que delimitam materialmente o âmbito da jurisdição administrativa, pois, como já se disse, há litígios que o legislador do ETAF submeteu ao julgamento dos tribunais administrativos independentemente de haver neles vestígios de administratividade ou sabendo, mesmo, que se trata de relações ou litígios dirimíveis por normas de direito privado. E também fez o inverso: também atirou com relações jurídicas onde existiam fatores indiscutíveis de administratividade para o seio de outras jurisdições.» [3]

De referir ainda que, para efeitos de competência material, não é tido em conta o facto de na resolução do litígio se ter que operar com normas ou diplomas de direito público, ou vice-versa. Uma vez fixada a competência, os Tribunais de qualquer das jurisdições terão de apreciar o litígio com o conjunto de normas aplicáveis, independentemente da sua natureza pública ou privatística.

Ou seja, o facto de na resolução do litígio se ter que operar com normas ou diplomas de direito privado, ou vice-versa, não é tido em conta para efeitos de competência material pois, «(...) uma entidade privada pode estar submetida por lei a um regime de direito público quanto a vários aspetos. No limite, podemos ter entidades públicas com um regime quase integralmente de direito privado – é o que sucede com as empresas públicas stricto sensu – e entidades privadas com um regime fortemente tingido de direito público – é o que ocorre com as chamadas “pessoas coletivas de utilidade pública administrativa”.» [4]

Entrando na apreciação em concreto, cumpre dizer que a questão não é nova,

tendo já por diversas vezes sido apreciada nos tribunais superiores, designadamente pelo Tribunal de Conflitos (quer no âmbito da jurisdição comum, quer da jurisdição administrativa), órgão especialmente vocacionado para as questões de conflitos de competência. [5]

Em todos esses arestos, contemplando alguns a apreciação da evolução legislativa do Decreto-Lei nº 218/99 de 15 de junho (no qual a Autora estribou o seu pedido), se decidiu que «É da competência da jurisdição comum o conhecimento das ações destinadas à efetivação das responsabilidades dos utentes das entidades hospitalares integradas no Sistema Nacional de Saúde, por cuidados ali prestados, por força do disposto no artigo 1º, nº 2 do DL 218/99 de 15 de Junho, sendo aplicável o regime jurídico das injunções.» [6]

Olhando a questão tal como vem configurada no articulado inicial – já que é pelo pedido e respetiva causa de pedir que se define o objeto do litígio –, com a presente ação pretende a Autora obter o pagamento da quantia de € 138,49, acrescida de juros, relativa aos custos dos tratamentos (utilização de meios auxiliares de diagnóstico, respetivos procedimentos e terapêutica adequada) que foram ministrados a AA. Como causa de pedir, invocou-se que esses tratamentos foram prestados aos ferimentos que ocorreram ao referido AA na sequência de um acidente de viação causado por um segurado da Ré.

Trata-se, pois, do que vulgarmente se chama uma ação de dívida, relação jurídica de índole privada.

Em ponto algum da petição inicial se alega que a Ré tivesse contratado na prossecução de objetivos públicos, nem que tenha ela agido com as prerrogativas de autoridade (*ius imperii*). Na petição inicial não se invoca ou alega qualquer fator de administratividade na atuação da Autora ou da Ré.

Na decisão recorrida considerou-se o litígio subsumível à alínea o) do nº 1 do art.º 4º do ETAF, que reza assim: 1 - Compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objeto questões relativas a: o) Relações jurídicas administrativas e fiscais que não digam

respeito às matérias previstas nas alíneas anteriores.

Não podemos concordar com o primeiro dos argumentos usados, ou seja, a de que a Autora apoia a sua pretensão na circunstância de o(s) assistido(s) ser(em) beneficiários do Serviço Nacional de Saúde, estando o requerente na veste de pessoa coletiva de direito público, integrada no Serviço Nacional de Saúde, o qual realiza a função pública de promover e garantir o acesso de todos os cidadãos aos cuidados de saúde nos limites dos recursos humanos, técnicos e financeiros disponíveis.

Não é verdade, pois nada disso é referido, antes se tratando de interpretação do articulado inicial por parte do M.mº Juiz. Na sua petição inicial, a Autora limitou-se a alegar os tratamentos efetuados, o seu montante, descreveu o acidente e referiu que a Ré, apesar de interpelada para o efeito, não pagou.

Se bem que essa qualidade seja irrelevante o que aqui releva, em momento algum se diz que o utilizador dos serviços é beneficiário do Serviço Nacional de Saúde. [7]

Certo é que a Autora está integrada no Serviço Nacional de Saúde e que propicia cuidados de saúde, direito fundamental e constitucional dos cidadãos (art.º 64º nº 1 da Constituição da República Portuguesa).

A inserção numa entidade do SNS não constitui argumento, dado que também “as entidades particulares e profissionais em regime liberal” podem estar integradas nesse sistema, medida em que beneficiam do Estatuto do Serviço Nacional de Saúde (ESNS): art.º 2º do Decreto-Lei nº 11/93, de 15 de janeiro, com a última alteração dada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31/12, e art.º 37º do ESNS.

O facto de as entidades públicas empresariais (EPE) serem pessoas coletivas de direito público e se regerem regime jurídico aplicável às entidades públicas empresariais, também não é bastante, sabido como é que qualquer entidade pública pode outorgar em relações jurídicas de direito privado, estando então a praticar um ato de gestão privada.

Da mesma forma, podem entidades particulares atuar no exercício de um poder público e na realização de um interesse público, como tantos casos de contratos de concessão.

Nessa linha de entendimento de que o legislador do ETAF pode submeter o julgamento de certos litígios aos tribunais comuns, independentemente “de neles haver vestígios de administratividade ou sabendo, mesmo, que se trata de relações ou litígios dirimíveis por normas de direito privado”, cremos estar o Decreto-Lei n.º 218/99, de 15 de junho.

O n.º 2 do art.º 1.º deste diploma refere-se expressamente que a realização das prestações de saúde se consideram feitas ao abrigo de um contrato de prestação de serviços, sendo aplicável o regime jurídico das injunções.

Por seu turno, o art.º 200.º n.º 1 e 2 do Código de Procedimento Administrativo (CPA), permite aos órgãos da Administração Pública celebrar contratos administrativos, sujeitos a um regime substantivo de direito administrativo, ou contratos submetidos a um regime de direito privado, sendo os contratos administrativos os que como tal são classificados no Código dos Contratos Públicos ou em legislação especial.

Argumento que se nos afigura decisivo no sentido de que o legislador pretendeu atribuir a competência aos tribunais comuns, é a previsão do art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 218/99, onde se permite que o pedido de pagamento possa ser efetuado em processo penal, conferindo legitimidade às Entidades para se constituírem aí partes civis, obrigando até à notificação oficiosa das instituições e serviços integrados no Serviço Nacional de Saúde, para, querendo, deduzirem o pedido, em requerimento articulado, no prazo de 20 dias.

Ora, estando os tribunais criminais notoriamente incluídos na jurisdição comum, não faria qualquer sentido a dualidade de critérios que se geraria: tribunais comuns quando os cuidados de saúde tivessem sido prestados a vítima de conduta classificada como crime, e tribunais administrativos nos demais casos.

No mais, acompanhamos a argumentação que tem vindo a ser expandida pelo

Tribunal de Conflitos e que aqui deixamos reproduzida:

«Ora, já o Dec.-Lei n.º 147/83, de 5/4, estipulava no seu art.º 1 que todas as acções para cobrança de dívidas a estabelecimentos resultantes da prestação de serviços de saúde seguiriam os termos do processo sumaríssimo, com determinadas adaptações, o que, como tal forma de processo não existia no contencioso administrativo, pressupunha a atribuição de competência à jurisdição comum, como aliás era prática judiciária corrente.

Por seu lado, o Dec.-Lei nº 194/92, de 8/9, que nos termos do seu art.º 1º regulava a cobrança de dívidas às instituições e serviços públicos integrados no Serviço Nacional de Saúde, atribuindo nomeadamente força executiva às certidões de dívida emanadas daquelas instituições e serviços e fixando a competência do “Tribunal da comarca” em que se encontrasse sediada a entidade exequente para as correspondentes acções executivas, e que, no seu art.º 13º, revogou aquele Dec.-lei nº 147/83, embora mantendo, como se vê, a competência da jurisdição comum, foi expressamente revogado pelo art.º 14º do Dec.-Lei nº 218/99, de 15/6, que é hoje, segundo o seu art.º 1º, o diploma que estabelece o regime de cobrança de dívidas pelas instituições e serviços integrados no Serviço Nacional de Saúde em virtude dos cuidados de saúde prestados, mas que não refere de forma expressa qual o tribunal materialmente competente para o efeito de processar e decidir as questões respectivas.

Limita-se este diploma, no seu art.º 7º, a determinar a competência territorial do Tribunal da sede da entidade credora, não incluindo agora a expressão “Tribunal da comarca”, mas sem que tal omissão implique, só por si, que o legislador tenha pretendido introduzir qualquer alteração respeitante à competência, pois a actual expressão pode significar apenas que considerou desnecessário referir-se a uma competência material que pretendia manter.

Com efeito, parece o actual diploma pressupor a manutenção da competência material dos Tribunais da jurisdição comum, isto perante a análise do seu próprio preâmbulo, em que o legislador manifesta claramente a intenção de

alterar apenas as regras processuais do regime de cobrança das dívidas hospitalares essencialmente mediante a substituição da acção executiva pela declarativa, pelo facto de entretanto se ter constatado que a força executiva conferida às aludidas certidões não provocara a celeridade e a simplicidade processuais visadas pelo diploma anterior na medida em que na generalidade dos casos a existência do crédito reclamado judicialmente e a verdadeira identidade do devedor eram discutidas em sede de embargos à execução.

E parece manifesto que, se o legislador tivesse então em vista que a alteração das regras processuais abrangesse também alguma alteração sobre a competência dos Tribunais ou da jurisdição em que o processo devesse correr, não se compreenderia que naquele preâmbulo não se fizesse a mínima alusão a tal nem qualquer síntese de razões explicativas da nova opção. Ou seja, nada referindo a tal respeito apesar das pormenorizadas explicações preambulares sobre os seus objectivos, parece pelo menos lógico interpretar o dito diploma como não tendo visado introduzir qualquer inovação sobre a competência dos Tribunais que deveriam proceder à análise e decisão das questões respeitantes às dívidas hospitalares.» [8]

Concluindo, a competência material para a cobrança de créditos hospitalares do SNS prevista no Decreto-Lei nº 218/99, de 15 de junho pertence aos tribunais comuns.

6. Sumariando (art.º 663º nº 7 do CPC)

.....
.....
.....

III. DECISÃO

7. Pelo que fica exposto, no provimento do recurso, acorda-se nesta secção cível da Relação do Porto em revogar a decisão recorrida, considerando-se atribuída

a competência material para conhecimento do litígio ao Tribunal recorrido.
Sem custas, face ao provimento do recurso e não ter havido contra-alegações.

Porto, 13 de julho de 2022

Isabel Silva

João Venade

Paulo Duarte Teixeira

[1] Freitas do Amaral, “Direito Administrativo”, Lições, vol. III, Lisboa 1985, pág. 423.

[2] Acórdão do STA, Pleno, de 27.06.995 (proc. nº 31.372).

[3] In “Código de Processo nos Tribunais Administrativos”, Anotado, vol. I, novembro 2004, Almedina, pág. 26/27.

[4] Vital Moreira, “Administração Autónoma e Associações Públicas”, Coimbra Editora, 1997, pág. 276.

[5] Assim, veja-se, desde 2006 a 2019, os acórdãos do Tribunal de Conflitos, de 07/03/2006 (processo nº 022/05), de 14/03/2006 (processo nº 021/05), de 21/11/2019 (processo 029/19), de 31/10/2019 (processo 024/19), de 31/10/2019 (processo nº 050/18), de 06/06/2019 (processo 06/19), de 30/05/2019 (processo nº 08/19), de 15/10/2017 (processo nº 041/17), todos disponíveis em www.dgsi.pt/, sítio a atender nos demais arestos que vierem a ser citados sem outra menção de origem. Em alguns desses arestos regista-se que, além da natureza de entidade pública da Autora, o facto de os tratamentos terem sido ministrados a funcionários públicos e/ou no âmbito de acidentes de trabalho.

[6] O já referido acórdão de 19/10/2019, proferido no processo nº 041/17).

[7] Não é necessário ser-se beneficiário do SNS, podendo o cidadão recorrer aos cuidados no âmbito, por exemplo, de um qualquer

contrato de seguro de saúde (art.º 24º nº 1 do ESNS). Daí a diferença entre utente e beneficiário do sistema nacional de saúde.

[8] Acórdão do Tribunal de Conflitos, de 07/03/2006 (processo nº 022/05), cujos fundamentos têm sido secundados nos demais acórdãos já atrás referidos.

Fonte: <http://www.dgsi.pt>