

**Processo n.º 341/2024**

**(Autos de conflito de competência)**

**Data:** 17/Outubro/2024

**Objecto:**

- Conflito negativo de competência suscitado entre os juizes do 3º Juízo Cível do Tribunal Judicial de Base e do Tribunal Administrativo

**Acordam os Juizes do Tribunal de Segunda Instância da RAEM:**

**I) RELATÓRIO**

A autora Companhia de Engenharia e Construção (A) Limitada intentou junto do Tribunal Judicial de Base acção declarativa sob a forma de processo ordinário contra os réus (B) · (C) · (D) e (E).

Distribuído o processo ao 3º Juízo Cível do TJB, o Exm.º Juiz titular do processo declarou-se incompetente e ordenou a remessa do processo ao Tribunal Administrativo.

Remetido o processo ao Tribunal Administrativo, o Exm.º Juiz também declarou-se incompetente.

A autora Companhia de Engenharia e Construção (A) Limitada vem pedir a este Tribunal que resolve o conflito.

\*\*\*

**II) FUNDAMENTAÇÃO**

O Exm.º Juiz do processo do 3º Juízo Cível do TJB declarou-se incompetente nos seguintes termos transcritos:

“管轄權

四名被告在答辯中提出民事法庭不具管轄權審理本案的延訴抗辯，理由是根據《司法組織綱要法》第30條第2款第3項第4目的規定，關於公法人及其公務員或服務人員因公法管理行為而導致的非合同民事責任的訴訟，應由行政法院作出審理。

根據《民事訴訟法典》第32條第1款的規定，現須審理上述由被告提出的延訴抗辯。

本案例中，根據原告在起訴狀中所陳述的事實理據，原告之所以針對四名被告(現職澳門大學的教授)提起本訴訟，是因為原告認為四人在澳門大學向當時的澳門特別行政區土地工務運輸局(現已更名為“土地工務局”)提交的“澳大期中報告”和“澳大期末報告”內故意作出不實及虛假的陳述，最終使採信該報告內容的澳門特別行政區及澳門社會工作局向原告提起訴訟，而原告聲稱因應訴需要，支付了巨額的專家、實驗室、鑑定人、翻譯、律師及訴訟開支等費用，且四名被告的行為亦對原告的商譽造成損害，故向彼等追討合共澳門幣16,469,479.53圓的損害賠償。

首先，根據《司法組織綱要法》第30條第2款第3項第4目的規定，在關於澳門特別行政區、其他公共實體及其機關據位人、公務員或服務人員在公共管理行為中受到損害而提起的非因合同而產生的民事責任的訴訟，包括求償訴訟中，行政法院有管轄權。

因此，現在的核心問題是，由澳門大學向土地工務運輸局提交技術和分析意見的行為是否構成上指的公法管理行為，倘若構成公法管理行為，那麼，在《司法組織綱要法》第30條第2款第3項第4目及第28/91/M號法令的適用下，本案應由行政法院作出審理，相反，民事法庭具有管轄權審理本訴訟。

關於公法管理行為及私法管理行為的區分，在此須援引尊敬的終審法院於第23/2005號上訴案中作出的精闢見解：

" ( .... ) 一直以來，對公共管理和私法管理的區分標準存在爭議。

行政法院法官的判決為MARCELLO CAETANO所支持的以公權力作為標準的觀點辯護，但現在該觀點已幾乎被拋棄，因為如該觀點正確，那麼所有在原則上不行使公權力的行政機關的實質活動，尤其是提供服務性行政活動都排除在行政法範疇和行政法院管轄範圍之外，這是很難讓人理解的。

然而，似乎明顯的是，在尋找“一個識別公共管理行為標準時，必須以目的性作引導，也就是說，不是抽象地進行，而是考慮以行政法及相關的行政訴訟來規範某部分根據其性質和欲追求的目標應受其規範的活動這一根本目的”。

因此，目前被稱之為職責框架標準觀點佔據主導地位，根據該論點，公共管理行為是，公共行政的機關或人員在行使一公權力時所作出的行為，或者說，在公法範疇領域內行使一項公共職能時所作出的行為，即使不涉及或不顯示行使強制手段亦然，也不管在作出行為過程中是否應當遵循技術規則或其他性質的規範。

ANA RAQUEL MONIZ總結認為，把此一標準適用於醫療活動時，必然“認為該活動屬於公共管理活動”。

FREITAS DO AMARAL 也這樣理解：

“因此，對我們來說，如果在其實施或行使過程中，一項事實行動或非法律活動受到追求集體利益的影響，就應被界定為公共管理活動——或者因為其人員正在行使公權力，又或者其正在履行義務或服從於特定的行政約束，即行政人員本身受到的約束。相反的情況則屬私法管理活動。

比如，國家醫療人員履行其專業活動必須被界定為公共管理活動，不是由於其活動性質有別於私人領域的醫療人員，而是由於前者隸屬於行政部門，他們在部門規則限制下，只能根據相關主管的命令以團隊形式開展活動。”

與上述相似的觀點尚有尊敬的澳門中級法院於第 80/2020號上訴案

件中所作的裁判。

按照上述援引的見解，在區分公法管理行為及私法管理行為時，不能單靠行政當局是否正行使一項凌駕私人的公權力或地位是否與私人平等作為區分的標準，因為很多時候，行政當局在履行法律賦予的職責時，尤其是向私人提供服務時，都不涉及公權力的行使，當中以提供醫療服務和教育服務作為它們職責的行政機關及公法人的情況尤為明顯。因此，更為值得跟隨的標準應是按照行為的作出是否符合行政當局或公法人本身所謀求的公共利益，又或符合法律所賦予的職能。

回到本案，根據第 1/2006 號法律《澳門大學法律制度》第2條：

“一、澳門大學為一擁有本身的機關及財產的公法人。

二、澳門大學作為一所公立高等教育機構，致力於教學、研究以及推廣文化、科學及技術。”

此外，根據同法第4條第2款及第6條第2款，“澳門大學的架構、各機關的組織、職權及運作由《澳門大學章程》訂定”；“《澳門大學章程》就學術、紀律、行政、財政及財產等方面的制度作出規範”。

根據第14/2006號行政命令核准的《澳門大學章程》第4條規定：

#### 第四條

##### 使命及宗旨

一、澳大在人文、社會科學、科技及文化領域內以促進學術及教育為己任。

二、為達成此使命，澳大有如下宗旨：

- (一) 秉承澳大仁、義、禮、知、信的校訓，以提供高等教育；
- (二) 促進學術研究；
- (三) 傳播知識；
- (四) 促進文化、藝術、科學、科技的進步以及澳門特別行政區經

濟及社會的發展；

(五) 確保在道德、公民、文化及才能方面培養澳門特別行政區發展所需的自由、具責任感、有素質、自主、主動及團結的公民；

(六) 推動文化、康樂及體育活動；

(七) 為共同保護文化遺產及環境作出貢獻；

(八) 推動提高澳大聲譽的工作及活動；

(九) 促進與澳門特別行政區以內或以外的其他同類型機構在文化、體育、科學及技術上的交流；

(十) 為國際文化交流作出貢獻，以強化澳門特別行政區作為促進多元文化溝通的角色；

(十一) 在教學活動的範圍內，利用澳門特別行政區獨特的歷史背景，加強不同民族間的接觸及合作。

三、澳大在開展教學活動的同時，應加強與澳門特別行政區以內或以外的公共或私人實體的合作，以拓展多元化的研究空間。

四、澳大可設立或參與澳門特別行政區以內或以外的牟利或非牟利的法人或其他組織，但該等法人或組織所舉辦的活動須與澳大的宗旨及利益相符。

五、澳大得以有償或無償的方式向社會提供專業服務。（底線由我們後加）

根據上述《澳門大學章程》第4條第5款，澳門大學的宗旨還包括以有償或無償的方式向社會提供專業服務，結合本案的情節，本人認為澳門大學運用自身在土木工程學方面的專業力量，在重大和充滿爭議的社會事件中，以第三方的身份就“善豐花園事件”的起因調查提供專業意見是符合澳門大學獲法律賦予的職能。因此，澳門大學就“善豐花園事件”提交“澳大期中報告”及“澳大期末報告”的行為應構成公法管理行為，情況就如同公共醫療機構向

澳門市民提供醫療服務一樣，作為本澳一所公營高等教育學府對外提供學術意見服務，只要該活動符合其本身的職能或所謀求的公共利益，均應被界定為公法管理行為。

考慮到現在原告提起本案的目的在於追討四名被告在履行澳門大學教授職務過程中，因彼等故意作出之不法行為所產生的民事責任，符合《司法組織綱要法》第30條第2款第3項第4目所規定的情況，因此，除了有更佳的高見外，民事法庭不具管轄權審理本案。

綜上所述，現根據《民事訴訟法典》第30條及第33條第1款的規定，宣告本民事法庭不具管轄權，並命令將卷宗移送予行政法院。

作出通知及採取適當措施。”

Remetido o processo ao Tribunal Administrativo, o Exm.º Juiz também declarou-se incompetente nos seguintes termos transcritos:

“Autora Companhia de Engenharia e Construção (A), Limitada ((A)建築工程有限公司)

intentou acção declarativa ordinária contra

Réus, (B), (C), (D) e (E),

Alegando que os ora Réus fizeram constar, dolosamente, dos relatórios sobre “善豐花園補充調查工作及修復方案” que estes tinham apresentado à então Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, as conclusões inverídicas ou erróneas, o que levou a RAEM representada pelo Ministério Público e o Instituto de Acção Social, servindo-se dos mesmos, a intentarem acção indemnizatória contra a Autora, para a efectivação da responsabilidade de construção.

Concluiu pedindo a condenação dos Réus no pagamento solidário do

montante de MOP16.469.479,53, a título de indemnização, correspondente a todos os dispêndios que ela suportou para contestar o referido processo judicial instaurado.

\*

Tendo sido citados para contestarem, os Réus deduziram a excepção de incompetência, em virtude da existência da relação jurídica administrativa donde emergiu o litígio que respeita, designadamente, ao acto de gestão pública de que decorreria a responsabilidade extracontratual do ente público, dos titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, conforme se junta a fls. 2558v a 2559v dos autos.

\*

O Digno Juiz civil, na fase de saneamento, julgou procedente a excepção da incompetência suscitada pelos Réus, declarando-se incompetente para conhecer da acção intentada, com a conseqüente remessa dos autos para o Tribunal Administrativo, que se considerou competente em razão da matéria, face ao previsto no artigo 30.º, n.º 2, alínea 3), subalínea (4) da Lei de Bases da Organização Judiciária.

O dito processo recebido neste Tribunal, foi autuado como processo de acção para efectivação da responsabilidade civil extra-contratual.

\*\*\*

Salvo o devido respeito, não nos parece, contrariamente ao decidido, que o tribunal competente fosse o administrativo, desde logo porque não integraria o acto de gestão pública, a prestação dos serviços de estudos “善豐花園補充調查工作及修復方案” pelos Réus na qualidade dos professores peritos que representavam a Universidade de Macau.

Como se prevê no disposto do artigo 30.º, n.º 1 da Lei n.º 9/1999 (Lei de Bases da Organização Judiciária), a competência em razão da matéria do Tribunal Administrativo respeita, em princípio, aos litígios emergentes de relações jurídicas

administrativas, fiscais e aduaneiras, especialmente, sobre acção relativa à “Responsabilidade civil extracontratual da Região Administrativa Especial de Macau, dos demais entes públicos e dos titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por prejuízos decorrentes de actos de gestão pública, incluindo acções de regresso”, conforme estabelecida pela norma do n.º 2, 3), (4) do artigo.

Face ao disposto acima, a dicotomia entre actos de gestão pública e actos de gestão privada, diferentemente do que sucedeu com a reforma do contencioso administrativo português concluída em 2004, continua a revestir pertinência no nosso ordenamento jurídico, na medida em que a responsabilidade pelos danos causados por actos de gestão pública, regida pelo DL n.º 28/91/M, de 22 de Abril, é julgada no Tribunal Administrativo, por força da competência deferida pela norma citada supra, enquanto a responsabilidade por actos de gestão privada se encontra disciplinada no artigo 494.º do Código Civil de Macau, devendo ser por isso julgada no Tribunal Judicial de Base por força do artigo 28.º da LBOJ.

A propósito do critério delimitador dos dois conceitos, não obstante a controvérsia, para a jurisprudência do acórdão do Tribunal de Última Instância, n.º 23/2005, de 18/1/2006, transcrito pelo juiz civil na douda decisão, deve-se prevalecer o de “enquadramento institucional”, em desfavor do dos “poderes de autoridade” tal como defendido pela doutrina tradicional, no sentido de configurarem actos de gestão pública - “os praticados pelos órgãos ou agentes da Administração no exercício de um poder público, ou seja, no exercício de uma função pública, sob o domínio de normas de direito público, ainda que não envolvam ou representem o exercício de meios de coerção e independentemente das regras técnicas ou de outra natureza que na prática dos actos devam ser observada”.

Isso ainda vai ao encontro da jurisprudência portuguesa do Tribunal dos

Conflitos, a partir do acórdão de 5/11/1981, BMJ-311, 195, que tem adoptado a mesma solução para a qualificação, como de gestão pública ou de gestão privada, dos actos praticados pelos titulares dos órgãos ou por agentes de uma pessoa colectiva pública, a qual reside em apurar o seguinte,

“- Se tais actos se compreendem numa actividade da pessoa colectiva em que esta, despida do poder público, se encontra e actua numa posição de paridade com os particulares a que os actos respeitam e, portanto, nas mesmas condições e no mesmo regime em que poderia proceder um particular, com submissão às normas de direito privado;

- Ou se, contrariamente, esses actos se compreendem no exercício de um poder público, na realização de uma função compreendida nas atribuições de um ente público, independentemente de envolverem ou não o exercício de meios de coerção e independentemente ainda das regras, técnicas ou de outra natureza, que na prática dos actos devem ser observadas” (cfr. entre outros, Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, n.º 010/03, de 2004/03/04, disponível através da consulta em linha, <https://www.dgsi.pt/>).

Para o caso vertente em que está em causa a prestação dos serviços de estudo, concluída com a apresentação dos relatórios à entidade adjudicante, não se deve falar, cremos nós, do acto de gestão pública, em observância do referido critério do “enquadramento institucional”, uma vez que tal actuação, mesmo sendo despida do poder de autoridade, não se enquadraria no exercício da função pública da pessoa colectiva, ao abrigo das normas do Direito Administrativo.

Como é consabido, apesar de ter como fonte o direito público, as pessoas colectivas públicas por natureza são sempre reconduzíveis a “pessoas”, sendo susceptíveis de ser titulares de situações jurídicas subjectivas (em geral, direitos e

obrigações). Assim, pelo facto de ser investida de personalidade jurídica, os entes públicos personalizados, tal como qualquer entidade privada, assumem por inerência, a capacidade jurídica genérica definida nos termos do artigo 144.º do CCM, que abrange “todos os direitos e obrigações necessários ou convenientes à prossecução dos seus fins”.

No entanto, tal capacidade jurídica de direito privado encontra-se sempre delimitada pela norma de Direito Administrativo que indica as atribuições da pessoa colectiva pública, as quais correspondem “aos fins, ou finalidades de interesse público, numa palavra, aos interesses públicos cuja prossecução a lei confia às pessoas colectivas públicas”. Na esteira do ensinamento de Pedro Gonçalves, “a capacidade jurídica geral fundada no direito privado só ascende a um título de legitimação da acção de uma pessoa colectiva pública na medida em que não se veja afastada por uma norma de Direito Administrativo”. Se não for eliminada por uma norma especial de Direito Administrativo, ainda segundo este professor, a capacidade de direito privado das pessoas colectivas públicas pode ser desenvolvida por um dois processos, processo de organização – “criação de entidades em formato jurídico privado (v.g. sociedade comercial ou associação de direito civil)”, e processo de acção – “adopção de meios ou instrumentos jurídicos próprios do direito privado (v.g. contratos de direito civil)”. (veja-se, Pedro Gonçalves, Manual de Direito Administrativo, vol. 1, pp.122 a 126, 132 a 134, 554 a 557)

Interessa-nos sobretudo este segundo caso, em que a utilização do direito privado não se encontra ancorada numa norma de competência “oriunda do Direito Administrativo”, mas na “capacidade jurídica genérica, nos termos do artigo 160.º do Código Civil (conjugado com as suas atribuições)”, correspondendo, em suma, à participação directa no comércio jurídico privado e no exercício de actividades não

especificamente reguladas pelo Direito Administrativo, necessárias à realização das respectivas atribuições. (continuamos a seguir a lição de Pedro Gonçalves, na obra cit.)

Voltamos à situação que nos ocupa:

A Universidade de Macau em nome da qual actuavam os ora Réus, é uma pessoa colectiva de direito público, e “como instituição de ensino superior público, dedica-se ao ensino e à investigação, bem como à difusão da cultura, da ciência e da tecnologia”, conforme resulta do disposto no artigo 2.º da Lei n.º 1/2006 (Regime Jurídico da Universidade de Macau). Ainda de acordo como o previsto no artigo 4.º, n.º 1 dos Estatutos da Universidade de Macau, aprovados pela Ordem Executiva n.º 14/2006, a Universidade de Macau “tem como missão a promoção da ciência e do ensino no domínio das humanidades, das ciências sociais, da tecnologia e da cultura”.

Não se contesta aqui, à luz do enquadramento dogmático que acabámos de anunciar, que a actuação da Universidade de Macau através dos Réus se deve conter dentro dos limites das normas que definem as atribuições daquela universidade, daquelas que “procedem à identificação do interesse público ou de um conjunto de interesses públicos e entregam a respectiva prossecução a uma determinada pessoa colectiva pública”. Contudo, parece evidente que a norma de atribuição só por si poderia não bastar para concluir pelo exercício da função administrativa ao abrigo das normas do direito público – a mesma apenas delimita a esfera possível da acção da Administração Pública, mas esta “não se realiza, em regra, à sombra de meras normas de atribuição. Sem surpresa, a regra consiste em a acção administrativa estar suportada em verdadeiras normas de acção, as normas de competência” (cfr. Pedro Gonçalves, obra cit. pp. 165 a 168). Neste sentido, não nos parece suficiente a norma do n.º 5 do artigo 4.º dos Estatutos da Universidade de Macau, a qual foi invocada para fundamentar a “verossimilhança” do acto de gestão pública, e em que se prevê, de

modo impreciso, que “a Universidade de Macau pode prestar serviços especializados à comunidade, a título oneroso ou gratuito”.

À parte disso, o que mais importa será de sublinhar que a prestação dos serviços especializados no nosso caso teve lugar num contexto específico – na sequência da adjudicação por ajuste directo ao abrigo do artigo 7.º, n.º 2 do DL n.º 122/84/M, conforme se alude no doc. 9 junto a fls. 148 a 150 dos autos. Diríamos, para a entidade adjudicante que contrata um terceiro para executar o serviço público, que o estatuto público da Universidade de Macau pouco interessaria, com efeito este não deixaria de apresentar-se como qualquer entidade privada que entre no processo administrativo de escolha do adjudicatário (Nesta perspectiva, mal se compreenderia que a execução do mesmo serviço seria manifestação do exercício da capacidade de direito privado quando cabe a um ente privado, mas deixou de o ser se for adjudicada a um ente público). Portanto, tal actuação é legítima no exercício da capacidade jurídica geral da pessoa colectiva público, através da utilização do direito privado, fora de um espaço regulado pelo Direito Administrativo, embora sempre dentro das atribuições definidas por uma norma que defina atribuições dela, como referimos atrás.

Nestes termos ditos, consideramos que a actividade em causa não se realizou no exercício de uma função pública, sob o domínio de normas de direito público, antes se integra no exercício da capacidade genérica de direito privado da pessoa colectiva pública que se encontra representada pelos ora Réus, e como tal, não é qualificável como a de gestão pública de ente público.

\*

Sem prejuízo do que antecede, existe ainda um outro argumento no sentido da incompetência do Tribunal Administrativo, o qual também não é desprezável. Isto é, inexistia entre os ora Réus e a Universidade de Macau enquanto pessoa colectiva

pública em que se integram aqueles, qualquer vínculo de emprego público legalmente exigido para que a matéria pudesse ser apreciada no Tribunal Administrativo.

Conforme decorre do disposto do artigo 30.º, n.º 2 3), (4) da Lei n.º 9/1999, o Tribunal Administrativo é competente para conhecer das acções para efectivação da responsabilidade, não apenas da RAEM e dos demais entes públicos, como ainda da responsabilidade funcional exclusiva dos titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, “se tiverem excedido os limites das suas funções ou se, no desempenho destas e por sua causa, tiverem procedido dolosamente” – conforme se prevê no artigo 3.º do DL n.º 28/91/M.

Não sendo os ora Réus demandados como titular dos órgãos da pessoa colectiva pública, restará averiguar se aqueles têm ou não qualidade de funcionários ou agentes administrativos. Quanto a isto, as referidas normas deveriam ser lidas em harmonia com o estabelecido nas disposições do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau.

Segundo o previsto no artigo 2.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, aprovado pelo DL n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, na redação primitiva, no n.º 2 “O provimento por nomeação definitiva ou em comissão de serviço confere a qualidade de funcionário”, enquanto no n.º 3 “O provimento por nomeação provisória ou em regime de contrato além do quadro confere a qualidade de agente”.

À semelhança do que sucedeu no direito comparado, a concepção tradicional defendida segundo a qual “o exercício de funções ao serviço de uma pessoa colectiva de direito público constituía elemento essencial do conceito de agente administrativo, não importando o carácter público ou privado do título pelo qual o indivíduo exercia a sua actividade, pelo que os empregados que prestassem serviços a

uma pessoa colectiva pública em regime de contrato de trabalho seriam agentes administrativos” foi há muito posta em causa pelo Decreto-Lei n.º 427/89, de 27 de Dezembro, no momento sincrónico do nosso ETAPM, o qual passou a distinguir entre funcionário e agente administrativo segundo a modalidade de constituição da relação jurídica de emprego aplicável (veja-se Carlos Cadilha, Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas, Anotado, pp. 47 a 48.)

No ordenamento jurídico da RAEM, o contrato individual de trabalho que até a entrada em vigor da Lei n.º 12/2015, definidora do Regime do Contrato de Trabalho nos Serviços Públicos em 1/11/2015, era largamente utilizado como instrumento paralelo para a constituição da relação de emprego público, não permitia conferir a qualidade de funcionário público ou agente administrativo segundo o ETAPM então vigente.

A que acresce que o regime actual sobre a contratação do trabalhador da Administração pública, estabelecido pela Lei n.º 12/2015 deve obstar a que nós, à luz da doutrina tradicional portuguesa, façamos uma interpretação actualista do “agente administrativo”, por molde a estender, face à evolução verificada nas modalidades de contratação, tal conceito aos contratados para o exercício da função pública, que não sejam em regime de contrato além do quadro.

Segundo o que se estabelece na referida Lei, a contratação em regime do contrato individual de trabalho para exercício de função “como consultores ou em funções técnicas especializadas”, só é admitida “em situações de escassez de profissionais ou por virtude da especial qualificação profissional do trabalhador a contratar”, nos termos previstos no artigo 17.º; é precedida de um procedimento de selecção regulado nos artigos 18.º a 20.º; com uma duração e renovação excepcional, prevista no artigo 21.º. Além do mais, os contratos individuais de trabalho até então em

vigor, deveriam ou adaptar-se ao novo regime ou “converter-se” num contrato administrativo de provimento, por iniciativa das partes, conforme o disposto no artigo 25.º. Como é concebível, a criação desse novo regime de contratação introduziu, como consequência inelutável, a modificação das normas existentes do ETAPM, em especial, da citada norma do artigo 2.º que passava a conferir a qualidade de agente administrativo aos providos por nomeação provisória ou os contratos em regime de contrato administrativo de provimento.

Com isto quer dizer que, dentro do regime actual, os contratados em regime de contrato individual de trabalho continuam a não poder assumir a qualidade de agente, o que por conseguinte exclui a possibilidade da adaptação da norma às circunstâncias alteradas no tempo em que a mesma é aplicada.

Ora, os Réus aqui demandados desempenham função de professor na Universidade de Macau, integrando-se na categoria do pessoal docente, cuja relação de trabalho constitui-se por contrato individual de trabalho – segundo o previsto nos artigos 7.º, n.º 1 e 71.º do Estatuto do Pessoal da Universidade de Macau aprovado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 112/2006. A utilização do contrato individual de trabalho na Universidade de Macau não sofreu qualquer alteração com a Lei n.º 12/2015 que não é aplicável aos trabalhadores seus, providos “ao abrigo de estatutos privativos de pessoal” - conforme se ressalva no artigo 2.º, n.º 2, alínea 1) desta Lei.

Assim, tendo os Réus sido providos em regime de contrato de individual de trabalho, não podendo seu contrato ser convolado em contrato administrativo de provimento, estes não tinham nem poderiam ter qualidade do agente administrativo.

Posto isto, pese embora a inexistência do vínculo de emprego público entre os Réus e a pessoa colectiva pública (mais veja-se, a este respeito, Acórdão do Tribunal de Segunda Instância n.º 384/2021, de 10/6/2021, como parece ser do entendimento da

jurisprudência do Tribunal de Segunda Instância, a relação de emprego que se constituiu entre a Universidade de Macau e os docentes através de um contrato individual de trabalho é de natureza de direito privado segundo o previsto no artigo 3.º do respectivo estatuto), a intervenção do tribunal administrativo poderá ainda justificar-se, se entendemos que o regime de responsabilidade civil dos funcionários e agentes é extensível aos demais trabalhadores ao serviço da Administração Pública, tal como a opção legislativa expressamente feita na legislação portuguesa, isto é, no artigo 1.º, n.º 4 da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro - Regime da responsabilidade civil extracontratual dos Estados e demais entidades públicas - nos termos do qual “As disposições da presente lei são ainda aplicáveis à responsabilidade civil dos demais trabalhadores ao serviço das entidades abrangidas, considerando-se extensivas a estes as referências feitas aos titulares de órgãos, funcionários e agentes”. Nesta conformidade, decidiu-se, por força dessas normas, no acórdão do Tribunal de Conflitos (no processo n.º 17/2007, de 23/1/2008) que é da competência do juiz administrativo conhecer as questões da responsabilidade civil extracontratual dos servidores das pessoas colectivas de direito público, por danos ocorridos no exercício das suas funções e por causa delas, qualquer que seja o regime do seu trabalho (cfr. Carlos Cadilha, obra cit. pp. 52 a 53).

Porém, deve-se ainda sublinhar que a solução vertida no referido acórdão não é directamente transponível para o nosso caso: em primeiro lugar, tal norma que torna extensivo o regime de responsabilidade inexistente no nosso DL n.º 28/91/M, de 22 de Abril. E em segundo, como já vimos, não foi no exercício da função pública da pessoa colectiva pública que ocorreram os danos que foram imputados aos trabalhadores, não consubstanciando a suposta conduta responsabilizante dos Réus o acto de gestão pública, o que deve afastar a competência do Tribunal Administrativo

para julgar a presente acção.

Como tal, resta decidir.

\*

Face ao exposto, decide-se este Tribunal:

- declarar incompetente em razão da matéria para julgar a presente acção, ao abrigo do artigo 30.º n.ºs 1 e 2, 3), (4) da Lei n.º 9/1999, e o artigo 30.º do CPCM.

\*

Após o trânsito da presente decisão, dê-se cumprimento ao disposto nos artigos 34.º, n.º 2 e 35.º do CPCM, ex vi, o artigo 1.º do CPAC.

\*

Registe e notifique.”

A autora Companhia de Engenharia e Construção (A) Limitada vem pedir que seja decidido o conflito negativo de competência resultante dos despachos de 8.2.2024 e 9.4.2024, proferidos, respectivamente, pelo Exm.º Juiz do 3º Juízo Cível e pelo Exm.º Juiz do Tribunal Administrativo, em que ambas se declararam incompetentes para julgar a acção por ela intentada.

No caso em apreço, foi intentada pela autora junto do Juízo Cível uma acção declarativa de condenação sob a forma de processo ordinário contra os réus (B) · (C) · (D) e (E), pedindo que os mesmos sejam condenados a pagar solidariamente à autora a quantia de MOP16.469.479,53,

acrescida de juros legais.

Por ter surgido conflito negativo de competência entre os Juízes do 3º Juízo Cível e do Tribunal Administrativo, cabe-nos resolver o conflito por forma a decidir qual o Juízo/Tribunal competente para apreciar e julgar a tal acção.

Os Exm.ºs Juízes de primeira instância focaram a questão de saber se a prestação dos serviços de estudo pelos réus, na qualidade de professores peritos que representavam a Universidade de Macau, integraria acto de gestão pública.

O Digno Procurador-Adjunto do Ministério Público teceu as seguintes doutas considerações:

*"É verdade que se verifica conflito negativo da competência entre o Juízo Cível do TJB e o Tribunal Administrativo, dado ser evidente que ambos os MM.ºs Juízes declararam ser incompetentes para julgar a acção intentada pela autora "Companhia de Engenharia e Construção (A), Limitada" (vide. fls. 7 a 34v. destes autos).*

*Quid juris?*

\*

*Ora, o Venerando STJ de Portugal enuncia (cfr. Acórdão tirado no Processo n.º 9086/18.0T8LSB-A.L1.S1): A competência material do Tribunal, como pressuposto processual que é, afere-se em função, não só do pedido,*

*como também da causa de pedir, padronizada nos moldes em que a relação jurídica é configurada pelo A., com recurso aos chamados índices da competência que constam das diversas normas determinativas da competência.*

*Por sua vez, o Tribunal dos Conflitos afirma categoricamente (cfr. Acórdão de 26/09/2013 no Processo n.º 026/13): A competência dos tribunais (a medida da sua jurisdição) afere-se em função dos termos em que a acção é proposta, seja quanto aos seus elementos objectivos (natureza da providência solicitada ou do direito para o qual se pretende a tutela judiciária, facto ou acto donde teria resultado esse direito, bens pleiteados, etc.), seja quanto aos seus elementos subjectivos (Assim, MANUEL DE ANDRADE, Noções Elementares de Processo Civil, Coimbra Editora Limitada, 1963, p. 89.) É o que tradicionalmente se costuma exprimir dizendo que a competência se determina pelo pedido do Autor. 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, aí compreendidos os respectivos fundamentos, não importando averiguar quais deviam ser as partes e os termos dessa pretensão (Ibidem). Este entendimento tem sido acolhido pela jurisprudência, designadamente a deste Tribunal dos Conflitos, afirmando-se, repetidamente, que o*

que releva, para o efeito do estabelecimento da competência, é o modo como o Autor estrutura a causa e exprime a sua pretensão em juízo.

Nos arestos desse douto Tribunal lê-se ainda (cfr. Acórdão de 26/09/2013 no Processo n.º 026/13): Com efeito, está sedimentado na jurisprudência e na doutrina o entendimento de que a competência dos tribunais se afere em função dos termos em que a acção é proposta. A competência é questão que se resolve de acordo com os termos da pretensão do Autor, aí compreendidos os respectivos fundamentos e a identidade das partes, não importando averiguar quais deviam ser os termos dessa pretensão, considerando a realidade fáctica efectivamente existente ou o correcto entendimento do regime jurídico aplicável. O Tribunal dos Conflitos tem reafirmado constantemente que o que releva, para o efeito do estabelecimento da competência, é o modo como o Autor estrutura a causa e exprime a sua pretensão em juízo (cfr. por versarem sobre situações mais próximas do caso sujeito, acórdãos de 9/3/2004, Proc. 0375/04, de 3/03/2011, Proc. 014/10, de 29/03/2011, Proc. 025/10, de 5/05/2011, Proc. 029/10, de 27/2/2014, Proc. 055/13.).

Para além disso, temos como prudente a inculca de que "É certo que o tribunal é livre na indagação do direito e na qualificação jurídica dos factos. Mas não pode

antecipar esse juízo para o momento de apreciação do pressuposto da competência” (cfr. o citado Acórdão de 26/09/2013 no Processo n.º 026/13).

A nosso ver, as duntas asserções supra transcritas representam o consenso nas doutrina e jurisprudência, e são válidas para o ordenamento jurídico de Macau. O que nos aconselha a analisar o pedido e causa de pedir configurados pela recorrente na petição inicial.

\*

Repare-se que na petição inicial (cfr. fls. 7 a 34v dos autos), a autora acima referida enumerou taxativamente quatro réus e requereu, com clareza e precisão, que “1. 判處第一至第四被告須以連帶責任方式，向原告支付合共MOP16,469,479.53作為損害賠償，有關金額應加上自傳喚起計直至實際支付為止之法定利息；2. 判處第一至第四被告支付本案之訴訟費用，包括職業代理費及開支費用；及3. 請求傳喚第一至第四被告，以便在法定期間作出答辯”.

Bem, é saliente e concludente que na petição a autora não indicou a Universidade de Macau como ré da sua acção, nem pediu a condenação dela em pagar qualquer indemnização ou em assumir a responsabilidade solidária com os quatro réus. Em suma, a autora põe a Universidade de Macau totalmente fora da sua acção.

Certo é que se encontram, na petição, reiteradas menções de que a Universidade de Macau é pessoa colectiva do direito público, e os quatro réus são docentes desta

Universidade e prestaram Relatórios no exercício da função como docentes da mesma (cfr. arts. 52.º a 64.º e 339.º a 346.º da petição).

Todavia, é de destacar acentuadamente que estas menções visam a fundamentar a sua versão de "64. 基於此，不論是原告透過第一及第二被告在澳門初級法院CV2-15-0085-CAO於2020年1月17日庭上作供知悉相關不法事實之日起算，抑或是由眾被告作成《澳大期中報告》之日起算，相關時效均尚未完成，原告在本案中是適時地針對眾被告提出本訴訟”， por isso, tais menções não fazem parte da causa de pedir.

É bom de ter presente que a autora afirmou peremptoriamente a legitimidade dos quatro réus, invocando que eles quatro ".....且沒有遵從作為專家應有之謹慎、客觀及全面地製作被告，存有故意及放任態度作出與事實不符的陳述及結論，並將不實內容登載於被告之中，作出可構成偽造文件罪的不法行為，眾被告須對原告因其等編製之澳大報告分析結果而引致之一系列的不利效果及蒙受之損害承擔非合同民事責任” (art. 69.º da petição).

Bem vistas as coisas, entendemos que em termos sintéticos, a causa de pedir consiste nos seguintes argumentos:

346. 眾被作出之澳大報告中，故意作出與事實不符的內容及結論，藉此確認《港大專家報告》當中不合理之處，直接地導致DSSOPT錯誤判定認為主要是因為原告之責任而導致善豐花園發生鋼筋混凝土結構柱爆裂事件，錯誤認定原告是本案的唯一過錯方，導致澳門特區公共當局及公眾誤以為導致善豐花園發生鋼筋混凝土結構柱爆裂事件是完全因為原告所致，全屬原告的責

任，減損公眾對原告的評價和觀感，侵害了原告之財產權利和名譽權。

347. 基於眾被告作出之澳大報告，直接導致澳門檢察院及社會工作局向原告提出起訴，…，即由2013年至今，已至少造成原告MOP15,469,479.53之財產損失及MOP1,000,000.00之非財產損失

348. 原告的上述巨額損失，是眾被告的犯罪及不法行為直接引致的。因此，根據《民法典》第557條的規定是存在直接的因果關係。

349. 因為上述不法行為及犯罪行為，且依據《民法典》第477條1款及續後數條的規定，眾被告須對其不法行為導致原告蒙受之損害負賠償義務。

*Salvo merecido e elevado respeito pela opinião diferente, parece-nos que a causa de pedir configurada pela autora consiste em entender ela que os quatro réus praticaram, pessoalmente e em grupo, factos ilícitos e dolosos que constituem crime de falsificação de documentos e causaram danos materiais e imateriais à autora.*

*A causa de pedir e o pedido demonstram inequivocamente que a autora pretende que os quatro réus assumam responsabilidade pessoal e solidária traduzida em pagar-lhe a indemnização para ressarcir os danos materiais e imateriais por ela sofridos.*

*Nesta linha de raciocínio e com todo o respeito pelo entendimento em sentido diverso, afigura-se-nos que é privada e não administrativa a relação jurídica substantiva da qual emerge o litígio entre a autora e os quatro réus, pelo que o Juízo Cível é competente para julgá-lo.*

*A que título os quatro réus foram designados para emitirem os dois Relatórios referidos na petição? Qual é a relação entre eles e a Universidade de Macau? Se eles forem verdadeiras partes legítimas? - tudo isto não revela para determinar a competência do tribunal.*

\*\*\*

*Por todo o expendido acima, o parecer do M.ºP.º é no sentido de que compete ao Juízo Cível conhecer do sobredito litígio.”*

Atento o teor do douto e fundamentado parecer emitido pelo Digno Procurador-Adjunto que antecede, por razões de economia e celeridade processuais, louvamo-lo na íntegra, com o qual concordamos e que nele foi apresentada a melhor, acertada e sensata solução para a resolução do conflito sub judice.

Considerando a fundamentação apresentada, a qual sufragamos inteiramente e remetemos para os seus precisos termos, somos a entender que o juiz competente para julgar a acção é o 3º Juízo Cível.

\*\*\*

### **III) DECISÃO**

Pelas apontadas razões, o Colectivo de Juizes deste TSI determina que é competente para tramitar e julgar a acção declarativa o **Exm.º Juiz do 3º Juízo Cível do TJB.**

Sem custas.

Registe e notifique.

\*\*\*

RAEM, 17 de Outubro de 2024

Tong Hio Fong

(Relator)

Rui Pereira Ribeiro

(Primeiro Juiz-Adjunto)

Fong Man Chong

(Segundo Juiz-Adjunto)