

Tribunal da Relação de Évora
Processo nº 535/20.9T8STB.E1

Relator: CRISTINA DÁ MESQUITA

Sessão: 25 Março 2021

Votação: UNANIMIDADE

COMPETÊNCIA MATERIAL

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

CONTRATO ADMINISTRATIVO

Sumário

1 - Estando em causa nos autos um alegado incumprimento de um contrato outorgado entre o (extinto) Gabinete da Área de Sines, criado pelo D/L n.º 270/71, de 19.06, e um particular, e consistindo o pedido principal em julgar-se verificada a condição resolutiva constante do clausulado contratual com as inerentes consequências jurídicas, estamos perante uma ação relativa à execução de um contrato;

2 - Destarte, é à luz da norma constante da alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF que deve ser aferido se os tribunais administrativos são os tribunais materialmente competentes para dirimir o presente litígio;

3 - Através do contrato em causa nos autos, o (extinto) Gabinete da Área de Sines viu transferida para a respetiva esfera jurídica prédios que seriam necessários a empreendimentos integrados no plano relativo à criação e desenvolvimento da área urbano-industrial da zona respetiva, pelo que se trata de um contrato que visou a prossecução de um interesse público;

4 - Tendo sido declarada a utilidade pública urgente das expropriações necessárias para a execução dos planos geral e parciais que fossem aprovados para a área de atuação direta da Área de Sines, pelo D/L n.º 270/71, de 19.06 e resultando dos autos que o Conselho de Ministros restrito de 26 de junho de 1973 declarou a expropriação sistemática, a realizar pelo Gabinete da Área de Sines, dos prédios sitos no concelho de Sines e Santiago do Cacém, a qual foi objeto de publicação na II Série do Diário do Governo de 12 de julho de 1973 e que, consequentemente, o GAS começou a notificar os proprietários dos terrenos expropriados, o que ocorreu até 1985, conclui-se que a transferência dos prédios em causa nos autos para a esfera jurídica do (extinto) Gabinete da Área de Sines realizada através do contrato objeto dos autos poderia ter sido

alcançada através de um processo de expropriação;

5 - O contrato de compra e venda dos autos é, por conseguinte, um contrato administrativo por natureza, que se integra na categoria de contratos administrativos prevista no artigo 280.º, n.º 1, alínea b), 1.ª parte, do CCP: «contrato com objeto passível de ato administrativo»; logo, sujeito ao regime do Direito Administrativo;

6 - Consequentemente, a apreciação e decisão sobre a validade da sua execução deve ser empreendida pelos tribunais administrativos.

(Sumário da Relatora)

Texto Integral

Apelação n.º 535/20.9T8STB.E1

(1.ª Secção)

Relator: Cristina Dá Mesquita

Acordam os Juízes do Tribunal da Relação de Évora:

I. RELATÓRIO

I.1.

(...) e (...), autores na ação declarativa de condenação sob a forma de processo comum que moveram contra o Estado Português interpuseram recurso da sentença proferida pelo Juízo Central Cível de Setúbal, Juiz 3, do Tribunal Judicial da Comarca de Setúbal, o qual, julgando verificada a exceção dilatória de incompetência absoluta do tribunal, declarou-se incompetente em razão da matéria para apreciar o mérito da ação e competentes os tribunais administrativos e, consequentemente, absolveu o réu da instância.

O despacho recorrido tem o seguinte teor:

«Da incompetência em razão da matéria

O R. veio excepcionar a incompetência em razão da matéria deste Tribunal.

Para tanto invoca que pretendendo os AA a destruição retroativa de negócio de compra e venda de imóvel, celebrado entre os seus antecessores e o extinto Gabinete do Plano de Desenvolvimento da área de Sines, por este não ter destinado o bem à finalidade subjacente ao negócio, verifica-se a incompetência em razão da matéria dos Tribunais Judiciais, já que o prédio em causa se situava na "zona de atuação direta do GAS", nos termos do artº 2, n.º

2 do DL. 270/71 de 19.06, tendo aquele Gabinete a atribuição de proceder à aquisição de terrenos e outros imóveis necessários ... promovendo a sua expropriação, quando necessário, aI. j) do artº 3º do referido diploma; ou seja, a referida venda ocorreu no âmbito das competências administrativas atribuídas ao referido Gabinete, no desenvolvimento de uma relação jurídica administrativa com os particulares, na medida em que se os antecessores dos AA não tivessem concordado com a venda, o gabinete desencadearia ou poderia desencadear a respetiva expropriação, detendo, pois, poderes de autoridade com possibilidade de imposição de restrições de interesse público, face ao que serão competentes para apreciar a natureza e validade do contrato invocado, os Tribunais Administrativos.

*

Em resposta os autores defendem que as partes celebraram o aludido contrato no âmbito da liberdade contratual, motivo por que a exceção deve improceder.

Cumpre decidir.

A competência dos tribunais em geral é a medida da sua jurisdição, o modo como entre eles se fraciona e reparte o poder jurisdicional, que tomado em bloco, pertence ao conjunto dos tribunais – cfr. Manuel de Andrade, *Noções Elementares de Processo Civil*, 1976, págs. 88 e 89.

À semelhança do que acontece quanto aos demais pressupostos, tem entendido a doutrina e a jurisprudência, que a competência do tribunal se afere, por regra, pelos termos em que a ação foi proposta e pelo pedido do autor (cfr., v.g., o Ac. STJ, CJ/8T J, 1997, I, 125), embora o tribunal não fique vinculado à qualificação jurídica atribuída pelo autor.

Para além disso, de acordo com o disposto no artigo 38.º, n.º 1, da LOSJ e artigo 5º, n.º 1, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro), a competência fixa-se no momento em que a ação se propõe, sendo irrelevantes as modificações de facto que ocorram posteriormente.

A Constituição da República Portuguesa 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" – artigo 211º, n.º 1 – e que "compete aos tribunais administrativos e fiscais o julgamento das ações e recursos contenciosos que tenham por objeto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas ou fiscais" – artigo 212.º, n.º 3.

Segundo J.C. Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa*, Almedina, 1998, pág. 16, este preceito constitucional, introduzido na revisão de 1989, e

mantido, com diferente numeração, com a revisão constitucional operada pela Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro, explica-se historicamente pela intenção de consagrar a ordem judicial administrativa como uma jurisdição própria, ordinária, e não como uma jurisdição especial ou excecional em face dos tribunais judiciais, na linha de alteração do artigo 211.º (atual 209.º), que deixou de considerar os tribunais administrativos como tribunais facultativos. E Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição Anotada*, 3.ª ed., pág. 814, afirmam que os tribunais administrativos são agora os tribunais ordinários da justiça administrativa.

Na senda destes princípios programáticos, também o legislador ordinário, nos artigos 64.º do Código de Processo Civil e 40.º, n.º 1, da Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto (Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais - LOFTJ), estabeleceu que são da competência dos tribunais judiciais as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional.

Já os tribunais administrativos, como se referiu, têm a sua competência limitada às causas que lhe são especialmente atribuídas nos termos do artigo 212º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa e artigo 1.º do ETAF, cingindo-se tal competência ao julgamento das ações e recursos contenciosos que tenham por objeto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais.

De acordo com o Acórdão do STJ, de 26-03-2019, proc. n.º

2468/15.1T8CHV→A.G1.S1, em www.dgsi.pt. "O conceito de relações jurídico-administrativas deve ser entendido (...) como uma referência à possibilidade de alargamento da jurisdição administrativa a outras realidades diversas das tradicionais formas de atuação (ato, contrato e regulamento), complementando aquele critério. Pretende-se, com o recurso a este conceito genérico, viabilizar a inclusão na jurisdição administração do amplo leque de relações bilaterais e poligonais, externas e internas, entre a Administração e as pessoas civis e entre entes da Administração, que possam ser reconduzidas à atividade de direito público, cuja característica essencial reside na prossecução de funções de direito administrativo, excluindo-se apenas as relações jurídicas de direito privado. Trata-se de um conceito suficientemente dúctil e flexível para enfrentar os desafios do «novo direito administrativo», mas que não pode deixar de ser entendido como complementar da tradicional dogmática das formas de atuação administrativa".

O Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19.02 estabelece no n.º 1 do artigo 1.º que "os tribunais de jurisdição administrativa e fiscal são os órgãos de soberania com competência para administrar justiça em nome do povo nos litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais"; já nas alíneas e) e f) do nº 1 do

artigo 4.º do mesmo diploma, estatui-se que "Compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham nomeadamente por objeto: e) Questões relativas à validade de atas pré-contratuais e à interpretação, validade e execução de contratos a respeito dos quais haja lei específica que os submeta, ou que admita que sejam submetidos, a um procedimento pré-contratual regulado por normas de direito público; f) Questões relativas à interpretação, validade e execução de contratos de objeto passível de ato administrativo, de contratos especificamente a respeito dos quais existam normas de direito público que regulem aspetos específicos do respetivo regime substantivo, ou de contratos em que pelo menos uma das partes seja uma entidade pública ou um concessionário que atue no âmbito da concessão e que as partes tenham expressamente submetido a um regime substantivo de direito público".

Conforme foi decidido no Acórdão do STJ, de 26-05-2015, proc. n.º 1798/09.6TBC8C.L1.8, em www.dgsi.pt, em entendimento a que aderimos «Ao invés do que se estabelecia na redação original do ETAF (aprovado pelo DL n.º 129/84, de 27.04), em que a competência da jurisdição administrativa era fundamentalmente definida em função do binómio gestão pública/gestão privada, em face da nova lei, a doutrina e a jurisprudência vêm destacando a utilização do conceito de relação jurídica administrativa, que, segundo Freitas do Amaral, in *Direito Administrativo*, vol. III, pág. 439, "é 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", sendo pacífico que pelo menos um dos sujeitos tem de atuar nas vestes de autoridade pública, investido de *ius imperium*, com vista à realização do interesse público, como sufragam José Eduardo Figueiredo Dias e Fernanda Paula Oliveira, in *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, pág. 239». Seguindo, como vamos seguir, este entendimento, há que operar um juízo de articulação entre a cláusula geral do artigo 1º, n.º 1, e os critérios do artigo 4º do ETAF, em ordem a alcançar a natureza administrativa da relação jurídica ora em apreço.

Nesse sentido, verificamos que os autores invocam que os seus antecessores celebraram com o extinto Gabinete do Plano de Desenvolvimento da área de Sines, um contrato de compra e venda, cuja validade põem em causa, pretendendo que o terreno lhes seja revertido.

O DL n.º 270/71, 19.06 criou o Gabinete do Plano de Desenvolvimento da Área de Sines, destinado a promover o desenvolvimento urbano-industrial da respetiva zona (artigo 1º), conferindo-lhe personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira (artigo 2º), em ordem a assegurar: a) O

desenvolvimento equilibrado de todas as zonas suscetíveis de serem polarizadas pela implantação das atividades económicas na sua zona de atuação direta; b) O melhor ordenamento de todo o território das regiões de planeamento de Lisboa e do Sul; c) O mais conveniente e útil aproveitamento, em unidades industriais da área, de matérias-primas ou outros recursos existentes em qualquer parte do território nacional, de forma a contribuir para o mais fecundo e rápido desenvolvimento global (n.º 3), competindo-lhe, além do mais, em relação à área demarcada na planta anexa ao diploma, proceder à aquisição de terrenos necessários para a instalação e funcionamento dos seus serviços ou para a realização de trabalhos, bem como para a execução dos planos, promovendo a respetiva expropriação quando necessário (artigo 3.º, 1/j).

Nos termos do artigo 36.º do mesmo diploma, foram declaradas de utilidade pública urgente as expropriações necessárias para a execução dos planos geral e parciais que forem aprovados para a área de atuação direta do GAS, tendo sido determinado delegar transitoriamente para o GAS a competência das Câmaras municipais nos concelhos abrangidos pela sua zona de atuação direta no que respeita a matérias de urbanização e licenciamento de obras (artigos 39.º e 40.º).

O prédio em causa situava-se na zona de atuação do GAS, estando, pois, sujeito a todas estas limitações, tendo sido adquirido no exercício das competências administrativas daquele Gabinete, no desenvolvimento de uma relação jurídica administrativa com os particulares, na medida em que, como refere o MP, se os antecessores dos AA não tivessem concordado com a venda, o gabinete desencadearia ou poderia desencadear a respetiva expropriação, o que advinha dos poderes de autoridade atribuídos, com possibilidade de imposição de restrições de interesse público.

Desta feita, se conclui que aquela foi uma relação jurídica administrativa, que J.C. Vieira de Andrade, *in* "A Justiça Administrativa", Lições, 2000, pág. 79, definiu como sendo "aquela em que um dos sujeitos, pelo menos, é uma entidade pública ou uma entidade particular no exercício de um poder público, atuando com vista à realização de um interesse público legalmente definido". Pelo exposto, nos termos do disposto nos artigos 1.º e 4.º, n.º 1, alínea f), da Lei n.º 13/2002, de 19.02 (ETAF), a competência material para a apreciação da dita matéria é dos tribunais administrativos, pelo que se verifica a exceção da incompetência material deste tribunal, que determina a absolvição do R. da instância, nos termos dos artigos 99.º, 576.º/2, 577.º/a) e 578.º, todos do Código de Processo Civil, o que se declara.

Custas pela A. (artigo 527.º do CPC), sendo o valor da ação o indicado na PI. Registe e notifique.»

Na ação, os autores pediram ao tribunal que:

- 1) Declarasse não verificada a afetação do imóvel melhor identificado nos autos ao fim a que se destinava e que determinou a outorga da escritura de 21 de março de 1978 e, conseqüentemente, declarasse verificada a condição resolutiva constante do clausulado da escritura de compra e venda e determinasse a destruição retroativa do negócio, fixando-se prazo para, antes da sentença, ser depositado o preço recebido de acordo com o princípio nominalista e que o réu fosse condenado a restituir o prédio aos autores;
- 2) Decretasse uma sanção pecuniária compulsória por cada dia de atraso no depósito do preço e na restituição do prédio aos autores;
- 3) *Subsidiariamente*:
3.1. Que se considere existir incumprimento da obrigação constante do clausulado da escritura, decretando-se a resolução do negócio e condenando-se o réu a pagar ao autor a quantia que vier a ser liquidada em execução de sentença correspondente ao valor atualizado do prédio por ser impossível determinar de imediato esse valor;
- 4) *Subsidiariamente*:
4.1. Que se considere existir alteração das circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar, sendo igualmente decretada a resolução do negócio, pelo que não sendo legalmente possível a restituição, que se condene o réu a pagar ao autor a quantia que vier a ser liquidada em execução de sentença correspondente ao valor atualizado do prédio, por ser impossível determinar de imediato esse valor.

Para fundamentar os pedidos, os autores alegaram, em síntese, o seguinte: no dia 21 de março de 1978, por escritura pública outorgada no 6.º Cartório Notarial de Lisboa, (...) e (...) venderam, pelo preço de esc. 450.000\$00 (correspondente a € 2.244,59), ao extinto Gabinete do Plano de Desenvolvimento da Área de Sines, o prédio denominado “Courela de (...)”, sito na freguesia de Santo André, concelho de Santiago do Cacém, descrito na Conservatória do Registo Predial de Santiago do Cacém com o n.º (...) do livro (...); o Gabinete de Planeamento da Área de Sines (GAS) foi criado pelo D/L n.º 270/71, de 19.06 com o objetivo de promover o desenvolvimento urbano-industrial das zonas de Sines e Santiago do Cacém, constando do artigo 3.º, alínea j) daquele diploma legal que compete especialmente ao Gabinetes de Sines «proceder à aquisição de terrenos e outros imóveis necessários à instalação e funcionamento dos seus serviços ou para a realização de trabalhos, bem como para a execução dos planos, *promovendo a respetiva expropriação, quando necessária*»; decorridos dois anos sobre a publicação do diploma acima referido, o Conselho de Ministros de 26 de junho de 1973 decidiu declarar a expropriação sistemática, a realizar pelo GAS, dos prédios

sitos no concelho de Sines e Santiago do Cacém, a qual foi objeto de publicação na II Série do Diário do Governo de 12 de julho de 1973 e, consequentemente, o GAS começou a notificar os proprietários dos terrenos expropriados, o que ocorreu até 1985; noutros casos – como o dos autos – outorgou escrituras de compra e venda para aquisição dos prédios, nas quais condicionou o destino do prédio comprado a «empreendimentos integrados no Plano Geral da área de Sines»; na sequência do choque petrolífero ocorrido a partir de 1973 e da independência das antigas províncias ultramarinas, o Conselho de Ministros através da Resolução de 7 de fevereiro de 1986 decretou a extinção do GAS e foi transferida para o Estado a propriedade dos prédios rústicos e urbanos sitos na zona de atuação direta do GAS e a este pertencentes, o qual foi extinto e liquidado apenas em 17 de julho de 1989 através do D/L n.º 228/89, de 17.07.89; consta da escritura pública de compra e venda acima referida que «os prédios ora adquiridos destinam-se ao complexo urbano industrial da Área de Sines»; os primeiros outorgantes da escritura de compra e venda venderam o prédio apenas e tão só para a instalação dos empreendimentos integrados no Plano Geral da Área de Sines, nunca tendo qualquer das partes admitido que ao prédio transmitido fosse atribuído outro qualquer destino; é um facto público e notório que o prédio em causa nos autos nunca foi afeto ao fim para o qual foi comprado, tanto mais que a referida propriedade foi arrendada pelo ex-Gabinete da Área de Sines aos primeiros outorgantes, continuando o neto dos vendedores, aqui autor, a pagar a renda respetiva.

Na sua contestação, o Estado, aqui representado pelo Ministério Público, excecionou a incompetência do tribunal em razão da matéria e ilegitimidade do Estado Português e impugnou os factos alagados pelos autores. Quanto à primeira exceção, sobre a qual versa o presente recurso, foi alegado que «ainda que o negócio tenha sido celebrado pelos preceitos da liberdade negocial, não se pode afirmar que ele tenha sido celebrado tendo em conta tal liberdade negocial, mas antes celebrado à sombra do poder discricionário de uma entidade pública. Pois ainda que os familiares dos Autores não tivessem concordado com tal venda ao GAE, este desencadearia a sua expropriação [...]. Atentas as circunstâncias e atribuições do GAS pode afirmar-se que este atuou no âmbito das suas competências administrativas, no desenvolvimento de uma relação jurídica administrativa com os particulares, na medida em que possuía poderes de autoridade com imposição de restrições de interesse público. Ao GAE estavam atribuídas prerrogativas de autoridade que impunham deveres, sujeições ou limitações especiais a todos os intervenientes, por razões de interesse público, diferentes das que se colocam no âmbito de relações de natureza jurídico-privada».

Os autores apresentaram resposta às exceções, pugnando pela improcedência das mesmas.

O tribunal *a quo* dispensou a realização de audiência prévia e proferiu o despacho objeto do presente recurso.

I.2.

Os recorrentes formulam alegações que culminam com as seguintes conclusões:

«1.^a Entendeu a sentença recorrida não ser procedente a ação intentada pelos Recorrentes por se verificar exceção de incompetência absoluta do tribunal *a quo* por serem os factos trazidos aos autos matéria da competência dos Tribunais Administrativos e Fiscais;

2.^a Fundamenta a sua decisão no entendimento que a escritura de compra e venda outorgada consubstancia relação jurídica administrativa, não devendo, como tal e ao abrigo do disposto nos artigos 1.^o e 4.^o do ETAF e dos artigos 60.^o, n.^o 2, 64.^o e 65.^o do Código de Processo Civil ser o tribunal *a quo* a jurisdição competente para dirimir o litígio;

3.^a Entende que, por ser o GAS dotado de personalidade jurídica, ao atuar nos termos e ao abrigo do previsto no DL n.^o 270/71, de 19.06, no âmbito das competências administrativas que lhe foram atribuídas e assim, no desenvolvimento de uma relação jurídica administrativa com os particulares, possuía poderes de autoridade com imposição de restrições de interesse público;

4.^a E que foi munido de *ius imperii* que outorgou a escritura em crise;

5.^a Não podem os Recorrentes conformar-se com tal decisão por entenderem que a mesma resulta de deturpada subsunção dos factos aos normativos aplicáveis, designadamente, os artigos 1.^o e 4.^o do ETAF e os artigos 60.^o, n.^o 2, 64.^o e 65.^o do Código de Processo Civil;

6.^a Pois que, os fins e a natureza da escritura de compra e venda do prédio referida nos autos em momento algum se equipara a uma relação do foro administrativo;

7.^a Tendo as partes atuado livres na sua vontade e munidas de total liberdade de estipulação, o GAS querendo comprar e os vendedores querendo vender. Foram livremente estipuladas as cláusulas da escritura e foi livremente estipulado o preço;

8.^a O que não aconteceria no âmbito de uma relação administrativa na qual uma das partes atua na prossecução de interesses públicos podendo impor a sua vontade;

9.^a Na escritura de compra e venda em crise não houve qualquer expropriação, não houve pagamento de indemnização, assim como não houve atuação do GAS munido de *ius imperii*, sendo a escritura outorgada em cartório notarial;

10.^a "As partes adotaram uma estrutura para a forma de transmissão de propriedade - vulgar escritura de compra e venda - e não escritura lavrada perante notário privativo do GAS ou de outro ente público, sendo todo o conteúdo da escritura um negócio jurídico de direito privado, não havendo, em momento algum, invocação de normas jurídico-administrativas para a sua celebração;

11.^a Não se verificaram os trâmites da expropriação amigável, previstos no artigo 33.^o do Código das Expropriações e manifestamente distintos das aquisições celebradas ao abrigo de Direito privado e previstas no artigo 11.^o do mesmo Código, caracterizada, a primeira, por ata de investidura judicial o qual apenas teria lugar após a celebração da escritura e depois de junto pelo expropriante o depósito do montante da indemnização, cujo pagamento não seria assim contemporâneo da escritura, como foi no caso dos autos;

12.^a As declarações das partes, as quais, reitere-se, foram de celebração de negócio jurídico de natureza privada, exprimem a sua vontade real, conforme aliás preceituado pelo artigo 238.^o do CC;

13.^a O facto de ser o extinto GAS entidade pública não significa nem altera o facto de o negócio jurídico entre as partes outorgado - escritura pública de compra e venda - ser negócio jurídico de direito privado;

14.^a Sendo toda a matéria que lhe subjaz igualmente de direito privado não podendo ser dirimida através de normas de Direito Administrativo, pois que não foram tais normas que nortearam a sua outorga;

15.^a Ademais a expropriação era subsidiária à celebração de escrituras de compra e venda, nos termos dos artigos 3.^o/1, alínea j) e 36.^o do D. L. 270/71 conforme tratado no parecer de Menezes Leitão junto aos autos com o requerimento inicial;

16.a Para dirimir o litígio não têm os tribunais de conhecer de qualquer norma de Direito Administrativo, pelo que, competentes são os tribunais judiciais;

17.^a Assim entendeu o Ac. do STJ de 28 de Junho de 2018 cujo litígio foi conhecido e dirimido sempre ao abrigo de normas de Direito privado e sob a alçada dos Tribunais judiciais e não dos tribunais administrativos e fiscais.

<http://www.dgsi.pt/ljstLnsf/-IB> 19A64C03BA7FD B2802582BB003BB8C2;

18.^a Para Jorge Andrade da Silva, "Dicionário dos Contratos Públicos", Almedina, Pág. 134, contrato administrativo:

"É o acordo de vontades, independentemente da sua forma ou designação, em que intervém pelo menos um contraente público e que visa a constituição,

modificação ou extinção de uma relação jurídica administrativa";

19.^a O que não é o caso dos autos como configurado pelos Recorrentes no seu articulado inicial, pois que inexistente qualquer relação jurídica administrativa;

20.^a Mais acresce que, tem a jurisprudência entendido que a configuração da causa de pedir feita pelo Autor confere competência material aos tribunais, pelo que, havendo os ora Recorrentes conferido à causa de pedir matéria do foro privado, civil, deveria o Tribunal *a quo* conhecer do litígio;

21.^a Veja-se neste sentido, Relação de Évora:

"I - A competência material do tribunal define-se pela articulação da causa de pedir e do pedido formulado pelo Autor. 2 - Assim, quando o Autor estriba a sua pretensão no enriquecimento sem causa, os tribunais cíveis são os materialmente competentes, ainda que a relação material subjacente seja uma relação de natureza laboral" - Acórdão de 25Out12, Proc.

876/12.9TBSTB.E1.dgsi.net;

22.^a O Tribunal de Conflitos já decidiu que:

"Os tribunais comuns são os competentes para apreciarem uma ação de reivindicação em que se pede a restituição de uma parcela de terreno ocupada abusivamente por um particular e a restituição de outra cedida inicialmente com vista à efetivação de um loteamento no qual posteriormente a interessada cedente deixou de ter qualquer interesse" - Acórdão Tribunal de Conflitos de 26Set13, Proc. 032/13.dgsi.net;

23.^a Lapidariamente decidiu a Relação de Coimbra que:

"I - O critério para a atribuição de competência material aos tribunais administrativos, é o litígio fundar-se numa relação jurídico-administrativa, por a esta se aplicarem normas de cariz administrativo e/ou, na ação, ser parte ente público que atue ou invoque poderes de "ius imperii" que o coloquem numa posição de superioridade. /I - Em casos de dúvida ou de fronteira, deve atribuir-se a competência ao tribunal que, perante a natureza da *causa petendi*, do pedido e das demais circunstâncias do caso, esteja em melhor posição para, presumivelmente, decidir com maior celeridade, eficácia e propriedade. 11/ - Assim, numa ação em que a partes - Quercus (A.) e concessionária de uma zona de caça (R.) - não atua com *jus imperii* e em que o pedido consiste, nuclearmente, no estabelecimento de uma zona de segurança para proteção de espécies não cinegéticas, quer por aquele critério legal, quer, ao menos, por este argumento teleológico, deve ter-se por materialmente competente o tribunal comum" - Acórdão de 20Jun12, Proc. 486/11.8TBCTBB.C1.dgsi.net;

24.^a Concluindo-se assim que, sendo privada a relação jurídica existente entre

o GAS e os vendedores que determinou a outorga da escritura de compra e venda em crise, não sendo para a sua celebração chamada à colação qualquer norma de Direito administrativo, não se verificando qualquer processo de expropriação amigável e atendendo *maxime* às declarações das partes nela contidas, que exprimem a sua vontade real e que devem como tal ser interpretadas, que o negócio jurídico celebrado, tal como configurado pelos Recorrentes na sua petição inicial, se traduz numa relação jurídica de direito privado, subsumível às normas e princípios da Teoria Geral de Direito Civil e de Direito das Obrigações;

25.ª O seu conhecimento é da exclusiva competência do tribunal a quo que não carece de analisar ou aplicar qualquer norma de Direito Administrativo para dele conhecer;

26.ª Por último, requerem ainda os Recorrentes, por se verificarem fundadas dúvidas sobre a questão da jurisdição competente para dirimir o litígio, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 15.º, n.º 1, da Lei 91/2019, de 04 de Setembro, seja a questão suscitada submetida a consulta prejudicial ao Tribunal de Conflitos, a fim de se decidir de forma célere e em definitivo da questão de competência suscitada.

NESTES TERMOS e nos demais de Direito que V. Exas. doutamente suprirão, deverá ser concedido provimento ao presente recurso e conseqüentemente, ser a sentença proferida pelo tribunal a quo revogada e substituída por outra que decida não se verificar exceção de incompetência absoluta do tribunal, declare o Tribunal *a quo* competente para conhecer do litígio impetrado nos autos e determine a marcha normal do processo;

Mais requerendo que, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 15.º da Lei do Tribunal de Conflitos seja remetida consulta prejudicial destinada a conhecer em definitivo da competência do Tribunal;

Finalmente e sem conceder, sempre deviam os autos ser remetidos ao tribunal competente, dado a falta de fundamento para assim não ser feito, nos termos do artigo 99.º do C. P. C.».

I.3.

O recorrido respondeu às alegações de recurso, pugnando pela improcedência do mesmo.

O recurso foi recebido pelo tribunal *a quo*.

Corridos os vistos em conformidade com o disposto no artigo 657.º, n.º 2, do Código de Processo Civil, cumpre decidir.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1.

As conclusões das alegações de recurso (cfr. *supra* I.2) delimitam o respetivo objeto de acordo com o disposto nas disposições conjugadas dos artigos 635.º, n.º 4 e 639.º, n.º 1, ambos do CPC, sem prejuízo das questões cujo conhecimento oficioso se imponha (artigo 608.º, n.º 2 e artigo 663.º, n.º 2, ambos do CPC), não havendo lugar à apreciação de questões cuja análise se torne irrelevante por força do tratamento empreendido no acórdão (artigos 608.º, n.º 2 e 663.º, n.º 2, ambos do CPC).

II.2.

No caso, a única questão que cumpre apreciar consiste em saber se os tribunais judiciais são competentes para dirimir o presente litígio.

II.3.

Na sentença recorrida não foram discriminados quaisquer factos provados.

Extrai-se, todavia, dos autos a seguinte factualidade:

1 - No dia 21 de março de 1978, por escritura pública outorgada no 6.º Cartório Notarial de Lisboa, (...) e (...) venderam ao (extinto) Gabinete do Plano de Desenvolvimento da Área de Sines, o prédio, com parte urbana e parte rústica, denominado “Courela de (...)”, sito na freguesia de Santo André, descrito na Conservatória do Registo Predial de Santiago do Cacém com o n.º (...), do livro (...), registado a seu favor pela inscrição no livro (...), sob o n.º (...).

2 - A compra e venda foi outorgada pelo montante, à data, de esc.

450.000\$00.

3 - A parte rústica do prédio encontra-se inscrita na matriz cadastral sob o artigo (...), da secção (...), com a área de 64.500m² e a parte urbana encontra-se inscrita na matriz predial sob o artigo (...).

4 - O Gabinete de Planeamento da Área de Sines (GAS) foi criado pelo D/L n.º 270/71, de 19.06 com o objetivo de promover o desenvolvimento urbano-industrial das zonas de Sines e Santiago do Cacém.

5 - O Gabinete de Planeamento da Área de Sines constituía entidade dotada de personalidade jurídica e financeira que visava sobretudo a criação e o desenvolvimento de um importante polo industrial destinado à receção, transformação e utilização do petróleo das antigas províncias ultramarinas.

6 - O Conselho de Ministros restrito de 26 de junho de 1973 declarou a expropriação sistemática, a realizar pelo GAS, dos prédios sitos no concelho de Sines e Santiago do Cacém, a qual foi objeto de publicação na II Série do Diário do Governo de 12 de julho de 1973; consequentemente, o GAS começou a notificar os proprietários dos terrenos expropriados, o que ocorreu até 1985; noutros casos, outorgou escrituras de compra e venda para aquisição dos prédios, nas quais condicionou o destino do prédio comprado a «empreendimentos integrados no Plano Geral da área de Sines».

7 - O Conselho de Ministros, através da Resolução de 7 de fevereiro de 1986, decretou a extinção do GAS; na sequência foi publicado o D/L n.º 116/89, de 14 de abril, de cujo preâmbulo consta o seguinte: «(...) na sequenciada determinação do governo de proceder à extinção do gabinete da Área de Sines (GAS) através da reafecção dos seus valores patrimoniais, pessoal e funções aos serviços e organismos da administração central e local mais vocacionados para o efeito, o GAS transferiu já para outras entidades a quase totalidade das suas atribuições e ativos patrimoniais (...) estando apenas ainda sob administração do GAS os terrenos não afetos a infra-estruturas urbanísticas ou industriais, que vêm tendo um aproveitamento agrícola ou florestal».

8 - Por força do diploma referido em 7, foi transferido para o Estado «a propriedade dos prédios rústicos e urbanos sitos na zona de atuação direta do Gabinete da Área de Sines (GAS) e a este pertencentes, com a área aproximada de 11500ha, ficando afeta ao serviço nacional de parques, Reservas e Conservação da Natureza (SNPRCN) uma área de proteção litoral e à Direção-Geral das Florestas (DGF) a restante área dos mesmos prédios».

9 - Através do D/L n.º 228/89, de 17.07 operou-se a extinção e

liquidação do GAS.

10 - Consta da escritura de compra e venda acima referida que «os prédios ora adquiridos se destinam ao complexo urbano industrial da Área de Sines e que «a aquisição é feita ao abrigo do disposto na alínea J) do artigo 3.º do D/L n.º 270/71, de 19.06».

II.4.

Apreciação do objeto do recurso

No presente recurso está em causa decidir quais os tribunais que são *materialmente* competentes para decidir a presente ação, através da qual os autores/apelante pretendem, a título principal, que se declare verificada a condição resolutiva constante da escritura de compra e venda outorgada em 21 de março de 1978 entre o extinto Gabinete do Plano de Desenvolvimento

da Área de Sines e (...) e (...) e determinada a «destruição retroativa do negócio», com as legais consequências.

O tribunal recorrido decidiu que são os tribunais da jurisdição administrativa e tributária ao passo que os recorrentes entendem que os tribunais materialmente competentes para dirimir o litígio em causa nos autos são os tribunais judiciais.

Resulta da conjugação do disposto no artigo 64.º do Código de Processo Civil e do artigo 40.º, n.º 1, da Lei da Organização do Sistema Judiciário, que os tribunais judiciais têm uma competência *residual*, isto é, têm competência para decidir as causas *que não sejam atribuídas a outros tribunais*.

Já os tribunais administrativos e tributários têm a sua competência limitada às causas *que lhes são especialmente atribuídas*.

Como ponto prévio dir-se-á ser pacífico que a competência em razão da matéria se deve aferir em face da relação jurídica tal como configurada pelo autor no seu requerimento inicial, isto é, *de acordo com os termos da pretensão do(a) autor(a), compreendendo os respetivos fundamentos*.

Dispõe o artigo 1.º, n.º 1, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, doravante designado por 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**, nos termos compreendidos pelo âmbito de jurisdição previsto no art. 4.º deste Estatuto» (negritos nossos).

Preceito decorrente da norma constitucional vertida no artigo 212.º, n.º 3, da CR e que incorpora uma cláusula geral positiva de atribuição de competência aos tribunais administrativos, constituindo a regra básica sobre a delimitação da competência jurisdicional dos tribunais administrativos no confronto com os demais tribunais^[1].

Seguindo de perto o ensinamento de Gomes Canotilho/Vital Moreira^[2] diremos que na jurisdição administrativa estão em causa os litígios emergentes de relações jurídico- administrativas (ou fiscais), as quais implicam que, *pelo menos, um dos sujeitos seja titular, funcionário ou agente de um órgão de poder público* (especialmente da administração) e que *as relações jurídicas controvertidas sejam reguladas, sob o ponto de vista material, pelo direito administrativo ou fiscal*. Afirmam aqueles autores que «em termos negativos significa que não estão aqui em causa litígios de natureza “privada” ou “jurídico civil” e que, em termos positivos, um litígio emergente de relações jurídico administrativas e fiscais será uma controvérsia sobre relações jurídicas disciplinadas por normas de direito administrativo e/ ou fiscal».

O artigo 1.º do ETAF adota o critério da *relação jurídico-administrativa* para aferição da competência dos tribunais administrativos e o artigo 4.º contém um elenco exemplificativo de casos-tipo que se consideram ser da competência dos tribunais administrativos.

No caso *sub judice*, como assinalámos *supra*, a ação, tal como foi configurada pelos autores, funda-se no incumprimento, por parte do comprador, de um contrato de compra e venda outorgado entre o (extinto) Gabinete da Área de Sines (GAS) e os avós do autor, incumprimento que se traduz no facto de os prédios adquiridos não terem sido afetos pelo comprador ao «complexo urbano industrial da Área de Sines», como foi previsto no contrato. Concluem os apelantes que não tendo o Gabinete da Área de Sines construído no terreno o empreendimento previsto no respetivo plano, violou a obrigação de prazo natural (artigo 777.º, n.º 2, do Código Civil), determinando desta forma a existência de resolução do referido contrato por incumprimento, nos termos do artigo 801.º, n.º 2, do Código Civil.

Estamos perante um litígio que se prende com o (alegado) incumprimento de um contrato outorgado entre o Gabinete da Área de Sines e um particular, consistindo o pedido principal em julgar-se verificada a condição resolutiva constante do clausulado contratual com as inerentes consequências jurídicas. Trata-se, portanto, de uma ação relativa à execução de um contrato. Destarte, será à luz da norma constante da **alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF** que deve ser aferido se os tribunais administrativos são os tribunais materialmente competentes para dirimir o presente litígio.

Dispõe aquele preceito legal que:

«Compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objeto *questões relativas a validade de atos pré-contratuais e interpretação, validade e execução de contratos administrativos ou de quaisquer outros contratos celebrados nos termos da legislação sobre contratação pública, por pessoas coletivas de direito público ou outras entidades adjudicantes*».

De acordo com a norma *supra* citada estão abrangidos pelo âmbito da jurisdição administrativa questões (validade dos respetivos atos pré-contratuais, interpretação, validade e execução) relativas a dois tipos de contrato: *contratos administrativos* e *contratos submetidos a regras de contratação pública*.

No caso em apreço não merece dúvidas que não estamos perante um contrato submetido a regras de contratação pública pelo que a jurisdição administrativa será a competente apenas se o contrato em causa dever ser qualificado como contrato administrativo, sendo consabido que a

Administração tem a possibilidade de celebrar contratos submetidos a um regime de direito privado (cfr. artigo 200.º do Código de Procedimento Administrativo). Como refere Mário Aroso de Almeida^[3], «as pessoas coletivas de direito público, pelo simples facto de serem sujeitos jurídicos têm uma capacidade de direito privado, da qual resulta que podem ter património privado e dispor dele e, de uma maneira geral, que podem tomar parte em relações jurídicas de direito privado, utilizando os instrumentos jurídicos que o direito privado coloca à disposição de todos os sujeitos jurídicos, desde que isso não seja incompatível com a sua natureza nem com a prossecução das necessidades públicas que constituem o quadro das suas atribuições». Este autor refere mesmo que os contratos da Administração são contratos de direito privado, salvo quando a sua qualificação como administrativos resulte de normas ou da conjugação de *critérios de administratividade*.

Esses *critérios de administratividade* estão plasmados no artigo 280.º, n.º 1, do Código de Contratos Públicos aprovado pelo D/L n.º 18/2008, de 29.01, com as alterações introduzidas pelo D/L n.º 111-B/2017, de 31.09 (retificado pelas declarações de retificação n.º 36-A/2017, de 30.10 e n.º 42/2017, de 30.11) e deles depende a *qualificação*, na ordem jurídica portuguesa, de quaisquer contratos como administrativos^[4].

O artigo 280.º, n.º 1, do CCP define o contrato administrativo como «o acordo de vontades, independentemente da forma ou designação, em que pelo menos uma das partes seja um contraente público e que se integre em qualquer uma das seguintes categorias:

- a) Contratos que, por força do presente código, da lei ou da vontade das partes, sejam qualificados como contratos administrativos ou submetidos a um regime substantivo de direito público;
- b) Contratos com objeto passível de ato administrativo e demais

contratos sobre o exercício de poderes públicos;

- c) Contratos que confirmam ao cocontratante direitos especiais

sobre coisas públicas ou o exercício de funções dos órgãos do contraente público;

- d) Contratos que a lei submeta, ou que admita que sejam submetidos, a um procedimento de formação regulado por normas de direito público e em que a prestação do cocontratante possa condicionar ou substituir, de forma relevante, a realização das atribuições do contraente público».

Nas alíneas b) a d) o legislador recorreu a critérios *materiais* de administratividade ao passo que na alínea a) está consagrado um critério *formal* de qualificação dos contratos^[5].

Seguindo uma vez mais o ensinamento de Mário Aroso de Almeida, ob. cit., pp. 69 e ss., as situações contratuais previstas nas alíneas do n.º 1 do artigo 280.º do CCP reconduzem-se a cinco categorias, as quais podem ser reconduzidas a três grandes grupos:

- 1) O 1.º grupo corresponde aos contratos administrativos **por natureza**, os quais estão submetidos a um regime de Direito Administrativo em razão da *natureza pública do seu objeto*; integram este grupo os contratos a que se referem as alíneas b), c) e d) do n.º 1 do art. 280.º;
- 2) O 2.º grupo corresponde aos contratos que a lei qualifica como administrativos, submetendo-os a um regime substantivo de direito público; integram este grupo os contratos administrativos típicos previstos no Título II da Parte III do CCP e os demais contratos administrativos típicos ou denominados previstos em legislação avulsa;
- 3) O 3.º grupo corresponde aos contratos administrativos **atípicos** que poderiam ser contratos de direito privado (os chamados contratos administrativos com objeto passível de contrato de direito privado); trata-se de contratos que, não sendo “administrativos” por natureza, a lei também não qualifica como administrativos mas que são administrativos por qualificação das partes na medida que a lei aceita que as próprias partes os qualifiquem como administrativos ou os submetam a um regime substantivo de direito público, desde que uma das partes seja um contraente público.

No caso *sub judice*, não estamos perante um contrato qualificado pela lei como administrativo e as partes também não o qualificaram como tal, nem resulta do respetivo clausulado que as partes o hajam submetido a um regime substantivo de direito público; com efeito, no clausulado contratual não se mostram inseridas quaisquer cláusulas insuscetíveis de consagração em contratos privados designadamente cláusulas que conferem ao contraente público poderes de autoridade^{[6] [7]}.

Tratar-se-á de um contrato administrativo *por natureza*?

Continuando a seguir o ensinamento de Mário Aroso de Almeida^[8], naquela categoria de contratos administrativos estão abrangidos (i) os contratos *com objeto passível de ato administrativo e os demais contratos sobre o exercício de direitos públicos* (al. b) do art. 280.º, n.º 1), (ii) os contratos que *confirmam ao cocontratante direitos especiais sobre coisas públicas ou o exercício de funções do contratante públicos* (al. c) do art. 280.º, n.º 1) e (iii) os contratos que a lei submeta ou que admita que sejam submetidos a um procedimento de

formação regulado por normas de direito público e em que a prestação do cocontratante possa condicionar ou substituir, de forma relevante, a realização das atribuições do contraente público (al. d) do art. 280.º, n.º 1).

Parece-nos evidente que o contrato em causa nos autos não se insere nas alíneas c) e d) do art. 280.º, n.º 1 do CCP, sendo que nesta última alínea estão previstos os contratos em que está em causa a realização pelo cocontratante de prestações “que possam condicionar ou substituir de modo relevante a realização das atribuições do contraente público”.

A alínea b) do n.º 1 do art. 280.º do CCP refere-se aos contratos «com objeto passível de ato administrativo» e «demais contratos sobre o exercício de poderes públicos». Estes contratos têm natureza administrativa decorrente da *natureza pública do seu objeto*, o que implica necessariamente a aplicabilidade de um regime de Direito Administrativo.

Os contratos «sobre o exercício de poderes públicos» são aqueles em que o contraente público se compromete quanto aos termos em que procederá ao exercício futuro dos seus poderes, seja através de atos administrativos, seja da emanção de regulamentos^[9]; os contratos «com objeto passível de ato administrativo» são contratos atípicos que são celebrados em substituição de atos administrativos^[10], isto é, *contratos dirigidos a produzir efeitos jurídicos que um ato administrativo poderia produzir*. Sérvulo Correia^[11] afirma que «se trata dos designados contratos administrativos *substitutivos e integrativos* de atos administrativos que constituem casos em que a Administração em vez de alcançar o efeito jurídico tido em vista através de ato administrativo, ou de o alcançar totalmente por essa via, celebra um contrato com o destinatário desses efeitos, acordando com ele sobre o modo de harmonizar reciprocamente os interesses que cada um tem na situação concreta em causa».

Retornando ao caso em análise, um dos outorgantes do contrato de compra e venda em causa é um organismo público especialmente criado para o efeito – o *Gabinete da Área de Sines* – dotado de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira, entidade que integrava a Administração Pública e que foi criada para implementar a criação e desenvolvimento de uma área de concentração industrial, em Sines, com a criação da qual o Estado visava fomentar a expansão industrial do País e, por essa via, o progresso da economia nacional (cfr. preâmbulo e artigo 1.º do D/L n.º 270/71, de 19.06). Através do contrato em causa nos autos, o (extinto) Gabinete da Área de Sines pretendeu transferir e viu transferida para a respetiva esfera jurídica prédios que seriam necessários a empreendimentos integrados no plano relativo à criação e desenvolvimento da área urbano-industrial da zona respetiva (cfr.

art. 3.º, n.º 1, al. j) do D/L n.º 270/71, de 19.06).

É, portanto, inegável que o contrato visou a *prossecução de um interesse público* ou, dito, de outra forma, o contrato está adstrito a um fim público.

O artigo 36.º do D/L n.º 270/71 dispõe que:

«1. São declaradas de utilidade pública urgente as expropriações necessárias para a execução dos planos geral e parciais que forem aprovados para a área de atuação direta da Área de Sines. 2. Enquanto não existirem planos aprovados, considera-se desde já declarada a utilidade pública urgente das expropriações necessárias à execução dos esquemas de trabalhos que forem sendo aprovados pelo Presidente do Conselho, sob proposta do diretor do Gabinete.

3. É aplicável a todas as expropriações a que se referem os números anteriores o processo das expropriações urgentes, com as modificações estabelecidas pela Lei n.º 2142, de 14 de Maio de 1969».

Acresce que o Conselho de Ministros restrito de 26 de junho de 1973 declarou a expropriação sistemática, a realizar pelo GAS, *dos prédios sitos no concelho de Sines e Santiago do Cacém, a qual foi objeto de publicação na II Série do Diário do Governo de 12 de julho de 1973* e que, consequentemente, o GAS começou a notificar os proprietários dos terrenos expropriados, o que ocorreu até 1985; noutros casos, como o dos autos, o GAS outorgou escrituras de compra e venda para aquisição dos prédios, nas quais condicionou o destino do prédio comprado a «empreendimentos integrados no Plano Geral da área de Sines.

Decorre assim do exposto que a transferência dos prédios em causa nos autos para a esfera jurídica do (extinto) Gabinete da Área de Sines poderia ter sido alcançada através de um processo de expropriação.

Julgamos, assim, poder afirmar que, *in casu*, estamos perante um contrato administrativo *por natureza*, que se integra na categoria de contratos administrativos prevista no artigo 280.º, n.º 1, alínea b), 1.ª parte, do CCP: «contrato com objeto passível de ato administrativo»; logo, sujeito ao regime do Direito Administrativo. E, assim sendo, a apreciação e decisão sobre a validade da sua execução deve ser empreendida pelos tribunais administrativos, como o entendeu o tribunal recorrido.

A infração das regras de competência em razão da matéria determina a incompetência absoluta do tribunal (artigo 96.º, alínea a), do CPC), a qual implica a absolvição do réu da instância (ou o indeferimento liminar da petição inicial quando o processo o comportar), nos termos do artigo 99.º, n.º 1, do CPC.

Dispõe o artigo 99.º, n.º 2, do CPC que se a incompetência for decretada

depois de findos os articulados – como sucedeu *in casu* –, podem estes aproveitar-se, desde que o autor o requeira, no prazo ali previsto e contado da data do trânsito em julgado da decisão do tribunal que declarou a sua incompetência material para decidir o litígio.

Em face do exposto, deverá manter-se o despacho proferido pelo tribunal de primeira instância, sem prejuízo de o autor poder requerer a remessa do processo ao tribunal em que a ação deveria ter sido proposta, no prazo acima referido.

Sumário:

(...)

III.

DECISÃO

Em face do exposto, acordam julgar improcedente a apelação, mantendo a decisão recorrida.

Sem custas, porquanto os apelantes pagaram a taxa de justiça devida pelo impulso processual e não há lugar ao pagamento de custas de parte.

Notifique.

Évora, 25 de março de 2021

Cristina Dá Mesquita

José António Moita

Silva Rato

[1] Maria Helena Barbosa Canelas, A competência dos Tribunais Administrativos, *Julgar*, n.º 15, Setembro-Dezembro de 2011, pp. 103 e ss.

[2] Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. II, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pp. 566 e 567.

[3] O Problema do Contrato Administrativo, No Quadro Normativo Decorrente do Código dos Contratos Públicos Revisto, 2018, Almedina, p. 38.

[4] Mário Aroso de Almeida, Teoria Geral do Direito Administrativo, 5.ª Edição atualizada e refundida, Almedina, p. 435.

[5] Os critérios materiais são os que atendem ao conteúdo do contrato, ao seu objeto e à respetiva causa-função, traduzidos na prossecução direta de um fim de interesse público, a saber: a natureza dos sujeitos, o fim de (imediata)

utilidade pública, o objeto de serviço público e o critérios das cláusulas exorbitantes; consideram-se formais aqueles critérios que assentam nas formalidades que rodeiam o contrato, na sua forma em sentido estrito e no regime jurídico que decorre das normas aplicáveis, entre os quais se salientam: o critério da forma e formalidades, do regime jurídico exorbitante, da ambiência de direito público e ainda o critério estatutário – assim, Alexandra Leitão, *Lições de Direito dos Contratos Públicos, Parte Geral*, AAFDL, pp. 13-14.

[6] Para Alexandra Leitão, *ob. cit.*, p. 15, a inexistência de prerrogativas de autoridade de um contratante sobre o outro não afasta o regime substantivo de Direito Público, que resulta da funcionalização do seu regime jurídico à prossecução de um interesse público inserido nas atribuições da entidade administrativa contratante.

[7] Num contrato qualificado como administrativo, as relações jurídicas que dele emergem são primordialmente submetidas a um regime estabelecido por normas de direito administrativo.

[8] O Problema do Contrato Administrativo No Quadro Normativo Decorrente do Código dos Contratos Públicos Revisto, 2018, Almedina, pp. 70 e ss.

[9] Mário Aroso de Almeida, *O Problema do Contrato Administrativo*, *ob. cit.*, p. 95. *Teoria Geral do Direito Administrativo*, *ob. cit.*, pp. 436-437.

[10] Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, *ob. cit.*, pp. 436-437.

[11] *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*, 1987, p. 637, citado por Maria Helena Barbosa Ferreira Canelas, *ob. cit.*