

**Tribunal da Relação de Évora**  
**Processo nº 122290/23.4YJPRT-A.E1**

**Relator:** TOMÉ DE CARVALHO

**Sessão:** 26 Setembro 2024

**Votação:** UNANIMIDADE

**COMPETÊNCIA MATERIAL**

**JUNTA DE FREGUESIA**

**TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS**

**CONTRATO**

## Sumário

1. Com a alteração da alínea e) do n.º 1 do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e com o novo regime da contratação pública, caiu o entendimento que pressuponha que estavam excluídos da jurisdição administrativa e fiscal os recursos e as acções que tivessem por objecto questões de direito privado, ainda que qualquer das partes fosse pessoa de direito público.
2. Compete à jurisdição administrativa dirimir todos os litígios relativos a todos os contratos que, independentemente da sua natureza e da qualidade dos contraentes, foram, por imposição legal precedidos de um procedimento pré-contratual regulado por normas de direito público.
3. A articulação entre os artigos 1.º, 2.º, 3.º e 450.º da Lei da Contratação Pública, relativamente a contratos que não se encontrem excluídos ou se inseriam em domínios de contratação excluída, elaborados de acordo com procedimento típico, são em regra havidos como contratos no âmbito do sector público e sujeitos à regra de competência contratual da jurisdição administrativa.
4. Daqui resulta que, se for deduzida oposição, a competência para o julgamento da acção cabe aos tribunais administrativos, seguindo-se a forma de processo declarativo, prevista no artigo 35.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.  
(Sumário do Relator)

## Texto Integral

Processo n.º 122290/23.4YJPRT-A.E1

Tribunal Judicial da Comarca de Évora - Juízo Local de Competência Genérica de Reguengos de Monsaraz - J1

\*

**Acordam na secção cível do Tribunal da Relação de Évora:**

### **I - Relatório:**

Na presente acção especial para cumprimento de obrigações proposta por "(...) - Web (...), Lda." contra a Junta de Freguesia de (...), a Ré não se conformou com a decisão que declarou o Juízo Local de Competência Genérica de Reguengos de Monsaraz competente em razão da matéria.

\*

A Autora peticionou a condenação da Ré por força de um contrato, celebrado no ano de 2022, através do qual prestou à Junta de Freguesia de (...) serviços de alojamento de *website* da autarquia e de *e-mail*, em conformidade com a proposta anteriormente apresentada.

Esses serviços de apoio técnico, gestão de conteúdo de *website*, *workshops* e reuniões de manutenção e suporte em causa não foram pagos pela Ré.

\*

Em sede de oposição, a Ré veio suscitar a incompetência material do Tribunal *a quo*, alegando que a competência para julgamento da causa caberia aos Tribunais Administrativos e Fiscais.

\*

Foi exercido o contraditório.

\*

Após ter convocado suportes legislativos e doutrinários, na parte mais relevante da decisão, a Meritíssima Juíza de Direito adiantou que: **«volvendo ao caso vertente temos que a Autora peticiona a condenação da Ré no pagamento da quantia de € 1.744,55 a título de capital, acrescido de juros de mora no valor de € 14,34.**

**Alega para tanto e em apertada síntese que, a pedido do Presidente da Junta de Freguesia e equipa administrativa, prestou serviços à Ré Junta de Freguesia no ano de 2022 no valor de € 1.744,55, cujo pagamento exigiu à Ré e que não logrou obter, tendo para o efeito emitido a fatura FT (...), de 6 de outubro de 2023, no valor de € 1.744,55.**

**Nesta confluência, verifica-se que a questão que a Autora pretende ver judicialmente apreciada não deriva de uma qualquer relação jurídico-**

**administrativa ou fiscal, prendendo-se em exclusivo com eventual responsabilidade contratual, a apreciar segundo as regras do direito privado.**

**Estamos, assim, perante uma ação de condenação emergente de responsabilidade contratual, cuja causa de pedir assenta no cumprimento de um contrato de direito privado, apenas com a particularidade de ter como parte demandada uma pessoa coletiva de direito público, a Junta de Freguesia de (...) achando-se, assim, manifestamente fora da competência dos Tribunais Administrativos e Fiscais, integrando-se na dos Tribunais Judiciais.**

**Em face do exposto, julga-se improcedente a invocada exceção dilatória de incompetência material deste Tribunal, sendo o mesmo competente para conhecer da presente ação».**

\*

A recorrente não se conformou com a referida decisão e apresentou alegações que continham as seguintes conclusões:

«1. A Autora intentou contra a Ré procedimento de Injunção, no qual alega que prestou determinados serviços que não foram pagos, isto, tendo por base uma Fatura emitida e que diz não ter sido paga.

2. Em sede de oposição a Ré alegou, além de outras questões, a exceção dilatória de incompetência material, portanto, a incompetência absoluta do tribunal para decidir a questão em apreço, tendo em atenção que a Ré é uma pessoa coletiva de direito público e que a questão em apreço é uma questão de contratação pública que está no âmbito da jurisdição administrativa.

3. O Tribunal *a quo* julgou improcedente a invocada exceção dilatória de incompetência material do tribunal, julgando que o mesmo é competente para conhecer da presente ação.

4. A Ré não se conforma com a decisão proferida, neste segmento, concretamente, quanto à competência do tribunal para julgar a presente causa.

5. Pois, apesar da aparente simplicidade com que a Autora apresenta a sua versão dos factos, referindo que se trata apenas da cobrança de uma fatura emitida por serviços prestados, que não estavam incluídos em nenhum contrato celebrado entre as partes.

6. A verdade é que existiu um contrato inicial no ano de 2021, para Desenvolvimento de Plataforma *Web / Website*, alegou-se o cumprimento defeituoso desse contrato e referiu-se que existia um contrato posterior a este, que surge na sequência do primeiro contrato, que estava em vigor no ano de 2022, para a Manutenção e Suporte da Arquitetura e Alojamento e Suporte à Infraestrutura”.

7. O que é admitido pela própria Autora.
8. Estamos perante uma entidade pública, pessoa coletiva de direito público, que, em sede de contratação, salvo as exceções previstas no Código dos Contratos Públicos (CCT), terá de cumprir as obrigações legais impostas pelo disposto no referido CCT e não pode contratar como qualquer pessoa singular, ou pessoa coletiva de direito privado.
9. Nos termos da Constituição da República Portuguesa (CRP), a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, as quais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos e que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas, conforme previsto no artigo 235.º da referida CRP.
10. O artigo 236.º, n.º 1, da CRP dispõe o seguinte: “No continente, as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas.”
11. As autarquias locais visam a prossecução de interesses próprios da população residente na respetiva circunscrição, mediante órgãos representativos por ela eleitos.
12. De acordo com a Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, Regime Jurídico das autarquias locais, são autarquias locais, nomeadamente, a Freguesia, que, por sua vez, tem como órgãos representativos a assembleia de freguesia e a junta de freguesia, *vide* artigos 5.º, 6.º e 7.º da referida Lei.
13. A junta de freguesia é o órgão executivo da freguesia.
14. A Autora quando refere ter prestado serviços por solicitação do Presidente da Junta, ou dos seus funcionários administrativos, a relação contratual que se estabelece é com a autarquia local e não com qualquer um dos seus representantes, ou funcionários.
15. Nem estes contratam em nome próprio e muito menos de forma discricionária, como qualquer entidade privada.
16. A contratação de serviços por parte de uma autarquia local, que, obedece a normas e regras específicas para a celebração de qualquer tipo de contrato, inclusive, para a contratação de prestação de serviços, revestindo o procedimento maior, ou menor complexidade, dependendo do valor em causa.
17. A Freguesia, enquanto entidade pública que é, rege a sua atuação a nível contratual pelo disposto no Código dos Contratos Públicos (CCP).
18. De acordo com o previsto no artigo 1.º, n.º 2, do CCP: O regime da contratação pública é aplicável à formação dos contratos públicos que, independentemente da sua designação e natureza, sejam celebrados pelas entidades adjudicantes referidas no presente Código e não sejam excluídos do seu âmbito de aplicação.
19. O artigo 2.º, n.º 1, alínea c), do CCP dispõe que: São entidades

adjudicantes: as autarquias locais.

20. Estamos perante um contraente público e o contrato que foi celebrado entre as partes para a prestação de serviços rege-se pelo disposto no Código dos Contratos Públicos (CCP) e pelo Código do Procedimento Administrativo.

21. É um contrato administrativo, que, por essa razão, se regerá pelas regras do direito administrativo, sendo apenas subsidiariamente aplicável o direito civil.

22. Qualquer questão relativa à interpretação, validade e execução dos contratos de prestação de serviços celebrados competem à jurisdição administrativa.

23. A questão a decidir, que é mais do que uma simples cobrança de uma Fatura que não foi paga, mas, sim, a discussão de questões inerentes aos contratos celebrados entre Autora e Ré, está no âmbito da jurisdição administrativa, seja qual for o tipo de procedimento que a Ré adoptou para a formação dos contratos com a Autora.

24. Pelo supra exposto, entendemos que, ao decidir conforme decidiu o tribunal a quo violou o disposto no artigo 4.º, n.º 1, alínea e), da Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro e o previsto nos artigos 96.º, alínea a) e 577.º, alínea a), do CPC, com as consequências previstas nos artigos 99.º e 576.º, n.º 2, do Código de Processo Civil.

25. Pelo que, deverá a decisão recorrida ser revogada.

Nestes termos, nos melhores de direito e sempre com o mui douto suprimento de V. Exas. deverá o presente recurso ser recebido, julgado procedente, e, em consequência, ser a decisão recorrida revogada, e substituída por outra, que julgue procedente a exceção dilatória de incompetência absoluta do tribunal, por incompetência material do mesmo, absolvendo-se a Ré da instância. Tudo nos termos e com as demais consequências legais, assim se fazendo a costumada Justiça!»

\*

A parte contrária respondeu ao recurso, defendendo a manutenção da decisão recorrida.

\*

Admitido o recurso, foram observados os vistos legais.

\*

## **II - Objecto do recurso:**

É entendimento uniforme que é pelas conclusões das alegações de recurso que se define o seu objecto e se delimita o âmbito de intervenção do Tribunal *ad quem* (artigos 635.º, n.º 4 e 639.º, n.º 1, do CPCivil), sem prejuízo das questões cujo conhecimento oficioso se imponha (artigo 608.º, n.º 2, *ex vi* do artigo 663.º, n.º 2, do mesmo diploma).

Analisadas as alegações de recurso, o *thema decidendum* está circunscrito à apreciação da questão da competência em razão da matéria.

\*

### **III - Matéria de facto com interesse para a justa resolução da causa:**

A matéria com interesse para a justa resolução do caso consta do relatório inicial e, adicionalmente, revela interesse a seguinte factualidade:

1) Em 11/11/2020, a Junta de Freguesia de (...) adjudicou à “(...) - Web (...), Lda.”, através de ajuste directo, a celebração de um contrato de prestação de serviços, que consistiu no desenvolvimento e alojamento do *website* da autarquia local, para o ano de 2021.

2) No ano de 2022, foi celebrado entre as partes um outro contrato público precedido de ajuste directo, através do qual a “(...) - Web (...), Lda.” prestou à Junta de Freguesia de (...) serviços de alojamento de *website* da autarquia e serviços de *e-mail*, em conformidade com a proposta anteriormente apresentada.

3) A “(...) - Web (...), Lda.” foi contratada pela Junta de Freguesia de (...), no mesmo ano, para a realização de uma tarefa específica de manutenção e suporte.

\*

### **IV - Fundamentação:**

#### **4.1 - Da incompetência em razão da matéria:**

O n.º 1 do artigo 211.º da Constituição da República Portuguesa postula 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. São assim tradicionalmente da competência dos Tribunais judiciais as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional, como decorre do artigo 64.º<sup>[1]</sup> do Código de Processo Civil e do artigo 40.º<sup>[2]</sup> da Lei de Organização do Sistema Judiciário (Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto).

A regra precipitada no artigo 96.º<sup>[3]</sup> do Código de Processo Civil determina a incompetência absoluta do Tribunal nos casos de infracção das regras de competência em razão da matéria e da hierarquia e das regras de competência internacional.

Compete aos Tribunais Administrativos e Fiscais o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais, à luz do comando constitucional impresso no n.º 3 do artigo 212.º da Constituição da República Portuguesa.

Na visão tradicional e como ideia matricial da fixação dos critérios de atribuição de jurisdição está-se perante uma relação material e teleologicamente administrativa quando um dos sujeitos, seja público ou

privado, actua no exercício de um poder de autoridade, com vista à realização de um interesse público legalmente definido.

O então paradigma decisório entendia que a competência material do Tribunal se devia aferir pela natureza da relação jurídica material ou subjacente tal como era apresentada pela Autora na petição inicial, isto é, no confronto entre o pedido e a causa de pedir.

No entanto, embora esta ideia continue com aplicação residual, a referida interpretação perdeu a sua acuidade e o respectivo significado com a introdução da Lei n.º 59/2008, de 11/09, em particular com a alteração da alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º<sup>[4]</sup>, que operou uma espécie de convulsão na competência material dos Tribunais Administrativos, a qual foi ainda reforçada com a introdução das regras nacionais e comunitárias relativas à contratação pública e à imperatividade das mesmas no desenvolvimento da actividade administrativa do Estado.

Ensinam Mário Esteves de Oliveira e Rodrigues Esteves de Oliveira, que «a opção tomada nesta alínea e), que constitui a grande revolução do Código na matéria, traduziu-se na adição à jurisdição dos tribunais administrativos do conhecimento de litígios relativos a contratos precedidos ou precedíveis de um procedimento administrativo de adjudicação, independentemente das qualidades das partes nele intervenientes – de intervir aí um ou duas pessoas colectivas de direito público ou apenas particulares – e independentemente de, pela sua natureza e regime (ou seja pela disciplina da própria relação contratual) eles serem contratos administrativos ou contratos de direito privado (civil, comercial, etc.)»<sup>[5]</sup>.

A competência “contratual” da jurisdição administrativa vale, portanto, quer no caso de o procedimento prévio do contrato ter assumido a forma (fosse ou não obrigatória) de procedimento administrativo pré-contratual, quer no caso de a entidade administrativa contratante ter optado legalmente por uma forma de pré-contratação de natureza privada<sup>[6]</sup>.

É ilustrativo deste posicionamento a jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça quando avança que «para esses litígios contratuais ficarem sujeitos à jurisdição administrativa não é necessário que o respectivo contrato seja celebrado na sequência de uma pré-contratação administrativa, desde que haja uma lei que admita que sejam submetidos a um procedimento pré-contratual regulado por normas de direito administrativo»<sup>[7]</sup>. Este pensamento é, na actualidade, partilhado na segunda instância<sup>[8]</sup>.

Da alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF, decorre assim que o elemento determinante da competência não é unicamente a natureza jurídica da relação jurídica de onde emerge o litígio, mas também a sujeição do mesmo ou a

possibilidade da sua sujeição a um regime pré-contratual de direito público, o que quer dizer que a jurisdição administrativa é competente quer a relação jurídica subjacente seja, ou não, uma relação jurídico-administrativa<sup>[9]</sup>.

Está afastada a visão que pressuponha que estavam excluídos da jurisdição administrativa e fiscal os recursos e as acções que tivessem por objecto questões de direito privado, ainda que qualquer das partes fosse uma pessoa de direito público.

Afastada que está, por regra, a visão dicotómica entre actos de gestão pública e actos de gestão privada, importa analisar a questão à luz das regras de contratação pública, onde sobressai a questão da natureza jurídica do procedimento administrativo que antecedeu a celebração – ou que devia ou podia ter antecedido – e não a própria natureza do contrato.

O Código Contratos Públicos, com excepção da contratação que expressamente logo nele foi excluída do seu âmbito ou que posteriormente o veio a ser, é aplicável e como tal constitui padrão normativo de referência/aferição quanto a todos os procedimentos de formação de contratos públicos e isso independentemente dos valores dos procedimentos / contratos envolvidos estarem abrangidos ou não nos limiares daquelas directivas<sup>[10]</sup>.

A articulação entre os artigos 1.º<sup>[11]</sup>, 2.º<sup>[12]</sup>, 3.º<sup>[13]</sup> e 450.º<sup>[14]</sup> da Lei da Contratação Pública, relativamente a contratos que não se encontrem excluídos<sup>[15]</sup> ou se inseriam em domínios de contratação excluída<sup>[16]</sup>, elaborados de acordo com procedimento típico<sup>[17]</sup>, são em regra havidos como contratos no âmbito do sector público<sup>[18]</sup> e sujeitos à regra de competência “contratual” da jurisdição administrativa.

A apreciação jurisdicional da execução de contratos celebrados nos termos da legislação sobre contratação pública, por pessoas coletivas de direito público ou outras entidades adjudicantes, ainda que não se tratem de contratos administrativos, está agora cometida aos Tribunais Administrativos.

Neste domínio, de acordo com a jurisprudência actualizada do Tribunal de Conflitos compete «à jurisdição administrativa dirimir todos os litígios relativos a todos os contratos que, independentemente da sua natureza e da qualidade dos contraentes, foram, por imposição legal precedidos de um procedimento pré-contratual regulado por normas de direito público. Na verdade: (i) a letra não distingue entre contratos públicos e contratos privados, nem entre contraentes públicos e contraentes privados; (ii) inclui na previsão da norma não só as questões relativas à formação do contrato, mas também as da interpretação, validade e execução dos contratos; (iii) e quanto a estas, não as restringe às que estejam associadas à adjudicação ou, em geral, ao procedimento pré-contratual. (...). Em suma; o que a citada norma do



ETAF determina é que a competência da jurisdição administrativa para o julgamento das acções como aquela que está em causa não é a da natureza do contrato nem a qualidade dos seus sujeitos mas o facto do mesmo ter precedido de um procedimento regido por normas de direito público por imposição legal»<sup>[19]</sup>.

Posto isto, contemporaneamente, a aquisição ou a prestação de serviços por contraentes públicos está submetida às regras da jurisdição administrativa e a competência material para resolução de conflitos pertence aos Tribunais Administrativos, desde que o negócio seja potencialmente precedível de um procedimento administrativo de adjudicação.

Lidos os articulados e analisada a situação, sem embargo da natureza privatística do ajuste em discussão, estamos assim perante créditos que emergem da execução de contratos celebrados nos termos da legislação sobre contratação pública, por uma pessoa colectiva de direito público.

Por se estar perante um acordo de prestação de serviços sujeito a um regime pré-contratual de direito público ou ao regime procedimental de contratação pública, ao estar em causa a apreciação da execução contratual, ao nível do respectivo cumprimento obrigacional, implica que a Junta de Freguesia de (...), enquanto entidade adjudicante, nos termos e para efeitos da parte final da alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF, seja demandada na jurisdição administrativa.

Ainda que o acordo referido em 3) não consistisse num contrato celebrado nos termos da legislação pública, estamos perante um procedimento relativo a contratos precedidos ou precedíveis de um procedimento administrativo de adjudicação e que é regido por normas de direito público por imposição legal, mesmo quando violação da obrigação de contratualização de harmonia com as regras de adjudicação da contratação pública.

Por conseguinte, será de afirmar a competência da jurisdição administrativa se o contrato foi celebrado, ou o devesse ser, nos termos da legislação sobre contratação pública, disciplinada actualmente no Código dos Contratos Públicos<sup>[20]</sup>.

Daqui resulta que, sendo deduzida oposição, a competência para o julgamento da acção cabe aos tribunais administrativos, seguindo-se a forma de processo declarativo, prevista no artigo 35.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos<sup>[21]</sup>.

Nesta perspectiva, julga-se procedente o recurso interposto, revogando a decisão recorrida e, conseqüentemente, declara-se que o Juízo Local de Competência Genérica de Reguengos de Monsaraz é materialmente incompetente para o julgamento da presente causa.

\*

## **V - Sumário: (...)**

\*

## **VI - Decisão:**

Nestes termos e pelo exposto, tendo em atenção o quadro legal aplicável e o enquadramento fáctico envolvente, decide-se julgar procedente o recurso, revoga-se a decisão recorrida e declara-se que o Juízo Local de Competência Genérica de Reguengos de Monsaraz é materialmente incompetente para o julgamento da presente causa.

Custas a cargo da Autora, atento o disposto no artigo 527.º do Código de Processo Civil.

Notifique.

\*

Processei e revi.

\*

Évora, 26/09/2024

José Manuel Costa Galo Tomé de Carvalho  
Cristina Maria Xavier Machado Dá Mesquita  
Vítor Sequinho dos Santos

---

[1] Artigo 64.º (Competência dos tribunais judiciais):

São da competência dos tribunais judiciais as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional.

[2] Artigo 40.º (Competência em razão da matéria)

1 - Os tribunais judiciais têm competência para as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional.

2 - A presente lei determina a competência, em razão da matéria, entre os juízos dos tribunais de comarca, estabelecendo as causas que competem aos juízos de competência especializada e aos tribunais de competência territorial alargada.

[3] Artigo 96.º (Casos de incompetência absoluta):

Determinam a incompetência absoluta do tribunal:

- a) A infração das regras de competência em razão da matéria e da hierarquia e das regras de competência internacional;
- b) A preterição de tribunal arbitral.

[4] Artigo 4.º (Âmbito da jurisdição):

1 - Compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objeto questões relativas a:

- a) Tutela de direitos fundamentais e outros direitos e interesses legalmente protegidos, no âmbito de relações jurídicas administrativas e fiscais;
- b) Fiscalização da legalidade das normas e demais atos jurídicos emanados por órgãos da Administração Pública, ao abrigo de disposições de direito administrativo ou fiscal;
- c) Fiscalização da legalidade de atos administrativos praticados por quaisquer órgãos do Estado ou das Regiões Autónomas não integrados na Administração Pública;
- d) Fiscalização da legalidade das normas e demais atos jurídicos praticados por quaisquer entidades, independentemente da sua natureza, no exercício de poderes públicos;
- e) 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;
- f) Responsabilidade civil extracontratual das pessoas coletivas de direito público, incluindo por danos resultantes do exercício das funções política, legislativa e jurisdicional, sem prejuízo do disposto na alínea a) do n.º 4 do presente artigo;
- g) Responsabilidade civil extracontratual dos titulares de órgãos, funcionários, agentes, trabalhadores e demais servidores públicos, incluindo ações de regresso;
- h) Responsabilidade civil extracontratual dos demais sujeitos aos quais seja aplicável o regime específico da responsabilidade do Estado e demais pessoas coletivas de direito público;
- i) Condenação à remoção de situações constituídas em via de facto, sem título que as legitime;
- j) Relações jurídicas entre pessoas coletivas de direito público ou entre órgãos públicos, reguladas por disposições de direito administrativo ou fiscal;
- k) Prevenção, cessação e reparação de violações a valores e bens constitucionalmente protegidos, em matéria de saúde pública, habitação, educação, ambiente, ordenamento do território, urbanismo, qualidade de vida, património cultural e bens do Estado, quando cometidas por entidades públicas;
- l) Impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo e do ilícito de mera ordenação social por violação de normas tributárias;
- m) Contencioso eleitoral relativo a órgãos de pessoas coletivas de direito público para que não seja competente outro tribunal;

n) Execução da satisfação de obrigações ou respeito por limitações decorrentes de atos administrativos que não possam ser impostos coercivamente pela Administração;

o) Relações jurídicas administrativas e fiscais que não digam respeito às matérias previstas nas alíneas anteriores.

2 - Pertence à jurisdição administrativa e fiscal a competência para dirimir os litígios nos quais devam ser conjuntamente demandadas entidades públicas e particulares entre si ligados por vínculos jurídicos de solidariedade, designadamente por terem concorrido em conjunto para a produção dos mesmos danos ou por terem celebrado entre si contrato de seguro de responsabilidade.

3 - Está nomeadamente excluída do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objeto a impugnação de:

a) Atos praticados no exercício da função política e legislativa;

b) Decisões jurisdicionais proferidas por tribunais não integrados na jurisdição administrativa e fiscal;

c) Atos relativos ao inquérito e instrução criminais, ao exercício da ação penal e à execução das respetivas decisões.

4 - Estão igualmente excluídas do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal:

a) A apreciação das ações de responsabilidade por erro judiciário cometido por tribunais pertencentes a outras ordens de jurisdição, assim como das correspondentes ações de regresso;

b) A apreciação de litígios decorrentes de contratos de trabalho, ainda que uma das partes seja uma pessoa coletiva de direito público, com exceção dos litígios emergentes do vínculo de emprego público;

c) A apreciação de atos materialmente administrativos praticados pelo Conselho Superior da Magistratura e seu Presidente;

d) A fiscalização de atos materialmente administrativos praticados pelo Presidente do Supremo Tribunal de Justiça;

e) A apreciação de litígios emergentes das relações de consumo relativas à prestação de serviços públicos essenciais, incluindo a respetiva cobrança coerciva.

[5] Mário Esteves de Oliveira e Rodrigues Esteves de Oliveira, in CPTA e ETAF anotados, Vol. I, 2004, em anotação ao artigo 4.º, n.º 1, alínea e), do ETAF, págs. 48 a 53.

[6] J. C. Vieira de Andrade, Justiça Administrativa, 11ª Ed., 2011, pág. 101.

[7] Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 08/01/2009, depositado em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

[8] Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 23/08/2012, publicitado em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt), que aponta que «para que os litígios contratuais fiquem sujeitos

à jurisdição administrativa não é necessário que o respectivo contrato seja celebrado na sequência de uma pré-contratação administrativa, desde que haja uma lei que admita que sejam submetidos a um procedimento pré-contratual regulado por normas de direito administrativo».

[9] Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 23/09/2021, cuja leitura pode ser feita em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

[10] Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 20/10/2016, divulgado em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

[11] Artigo 1.º (Âmbito):

1 - O presente Código estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo.

2 - O regime da contratação pública estabelecido na parte ii é aplicável à formação dos contratos públicos que, independentemente da sua designação e natureza, sejam celebrados pelas entidades adjudicantes referidas no presente Código e não sejam excluídos do seu âmbito de aplicação.

3 - O presente Código é igualmente aplicável, com as necessárias adaptações, aos procedimentos destinados à atribuição unilateral, pelas entidades adjudicantes referidas no artigo 2.º, de quaisquer vantagens ou benefícios, através de ato administrativo ou equiparado, em substituição da celebração de um contrato público.

4 - (Revogado.)

5 - A parte iii do presente Código contém o regime substantivo aplicável à execução, modificação e extinção dos contratos administrativos, nos termos do artigo 280.º.

6 - (Revogado.)

[12] Artigo 2.º (Entidades adjudicantes):

1 - São entidades adjudicantes:

a) O Estado;

b) As Regiões Autónomas;

c) As autarquias locais;

d) Os institutos públicos;

e) As entidades administrativas independentes;

f) O Banco de Portugal;

g) As fundações públicas;

h) As associações públicas;

i) As associações de que façam parte uma ou várias das pessoas coletivas referidas nas alíneas anteriores, desde que sejam maioritariamente financiadas por estas, estejam sujeitas ao seu controlo de gestão ou tenham um órgão de administração, de direção ou de fiscalização cuja maioria dos

titulares seja, direta ou indiretamente, designada pelas mesmas.

2 - São também entidades adjudicantes:

a) Os organismos de direito público, considerando-se como tais quaisquer pessoas coletivas que, independentemente da sua natureza pública ou privada:

i) Tenham sido criadas especificamente para satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial, entendendo-se como tais aquelas cuja atividade económica se não submeta à lógica concorrencial de mercado, designadamente por não terem fins lucrativos ou por não assumirem os prejuízos resultantes da sua atividade; e

ii) Sejam maioritariamente financiadas por entidades referidas no número anterior ou por outros organismos de direito público, ou a sua gestão esteja sujeita a controlo por parte dessas entidades, ou tenham órgãos de administração, direção ou fiscalização cujos membros tenham, em mais de metade do seu número, sido designados por essas entidades;

b) Quaisquer pessoas coletivas que se encontrem na situação referida na alínea anterior relativamente a uma entidade que seja, ela própria, uma entidade adjudicante nos termos do disposto na mesma alínea;

c) (Revogada.)

d) As associações de que façam parte uma ou várias das pessoas coletivas referidas nas alíneas anteriores, desde que sejam maioritariamente financiadas por estas, estejam sujeitas ao seu controlo de gestão ou tenham um órgão de administração, de direção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, direta ou indiretamente, designada pelas mesmas.

3 - (Revogado.)

[13] Artigo 3.º (Contraentes públicos):

1 - Para efeitos do presente Código, entende-se por contraentes públicos:

a) As entidades referidas no n.º 1 do artigo anterior;

b) As entidades adjudicantes referidas no n.º 2 do artigo anterior sempre que os contratos por si celebrados sejam, por vontade das partes, qualificados como contratos administrativos ou submetidos a um regime substantivo de direito público.

2 - São também contraentes públicos quaisquer entidades que, independentemente da sua natureza pública ou privada, celebrem contratos no exercício de funções materialmente administrativas.

[14] Artigo 450.º (Noção):

Entende-se por aquisição de serviços o contrato pelo qual um contraente público adquire a prestação de um ou vários tipos de serviços mediante o pagamento de um preço.

[15] Artigo 4.º (Contratos excluídos):

1 - O presente Código não é aplicável aos contratos celebrados ao abrigo:

- a) De convenção internacional previamente comunicada à Comissão Europeia, e concluída nos termos dos Tratados da União Europeia, entre a República Portuguesa, e um ou mais Estados terceiros, respeitantes a obras, bens ou serviços destinados à realização ou exploração conjunta de um projeto pelos seus signatários;
- b) De procedimento específico de uma organização internacional de que a República Portuguesa seja parte;
- c) Das regras aplicáveis aos contratos públicos determinadas por uma organização internacional ou instituição financeira internacional, quando os contratos em questão sejam financiados na íntegra por essa organização ou instituição;
- d) De instrumentos de cooperação para o desenvolvimento, com uma entidade sediada num dos Estados dele signatários e em benefício desse mesmo Estado, desde que este não seja signatário do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu;
- e) Do disposto no artigo 346.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia;
- f) De acordo ou convénio internacional relativo ao estacionamento de tropas e que envolva empresas de um Estado-Membro ou de um país terceiro.

2 - O presente Código não é igualmente aplicável a:

- a) Contratos de trabalho em funções públicas e contratos individuais de trabalho;
- b) Contratos de doação de bens móveis a favor de qualquer entidade adjudicante;
- c) Contratos de compra e venda, de doação, de permuta e de arrendamento de bens imóveis ou contratos similares;
- d) Contratos relativos à aquisição, desenvolvimento, produção ou coprodução de programas destinados a serviços de comunicação social audiovisuais ou radiofónicos, adjudicados por prestadores de serviços de comunicação social audiovisuais ou radiofónicos, e aos contratos de tempo de antena ou de fornecimento de programas a eles adjudicados;
- e) Contratos que se destinem à satisfação das necessidades dos serviços periféricos ou de delegações das entidades adjudicantes referidas no artigo 2.º, situadas fora do território nacional e como tal sujeitas ao regime jurídico da lei que se considere aplicável nos termos gerais do direito internacional, exceto quanto a contratos celebrados e executados no território do Espaço Económico Europeu cujo valor seja igual ou superior ao referido nas alíneas a), b) e c) do n.º 3 do artigo 474.º, caso em que se aplica a parte II.

[16] Artigo 5.º (Contratação excluída)

1 - A parte ii não é aplicável à formação de contratos cujo objeto abranja

prestações que não estão nem sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado, designadamente em razão da sua natureza ou das suas características, bem como da posição relativa das partes no contrato ou do contexto da sua formação.

2 - O disposto no número anterior abrange, designadamente, os acordos ou outros instrumentos jurídicos que organizem a transferência ou delegação de poderes e responsabilidades pela execução de missões públicas entre entidades adjudicantes ou agrupamentos de entidades adjudicantes, e que não prevejam uma remuneração.

3 - (Revogado.)

4 - Sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 11.º, a parte ii não é igualmente aplicável à formação dos seguintes contratos:

a) Contratos que devam ser celebrados com uma entidade, que seja ela própria uma entidade adjudicante, em virtude de esta beneficiar de um direito exclusivo de prestar o serviço a adquirir, desde que a atribuição desse direito exclusivo seja compatível com as normas e os princípios constitucionais e comunitários aplicáveis;

b) (Revogada.)

c) Contratos cujo objeto principal consista na atribuição, por qualquer das entidades adjudicantes referidas no n.º 1 do artigo 2.º, de subsídios ou de subvenções de qualquer natureza;

d) Contratos de sociedade cujo capital social se destine a ser exclusivamente detido pelas entidades adjudicantes referidas no n.º 1 do artigo 2.º;

e) Contratos de aquisição de serviços financeiros relativos à emissão, compra, venda ou transferência de valores mobiliários ou outros instrumentos financeiros, na aceção da Diretiva n.º 2004/39/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, e respetivos serviços auxiliares, bem como os contratos a celebrar em execução das políticas monetária, cambial ou de gestão de reservas e os de aquisição de serviços de caráter financeiro pelo Banco de Portugal e operações realizadas com o Fundo Europeu de Estabilidade Financeira e com o Mecanismo Europeu de Estabilidade;

f) Contratos de aquisição de serviços financeiros de emissão e gestão de dívida pública e de gestão da tesouraria do Estado;

g) Contratos celebrados entre entidades adjudicantes e centrais de compras públicas para a prestação de serviços de compras centralizadas;

h) Contratos celebrados ao abrigo do disposto no regime jurídico dos contratos públicos no domínio da defesa e da segurança, designadamente do Decreto-Lei n.º 104/2011, de 6 de outubro;

i) Contratos que, nos termos da lei, sejam declarados secretos ou cuja execução deva ser acompanhada de medidas especiais de segurança, bem



como quando os interesses essenciais de defesa e segurança do Estado o exigirem;

j) Contratos de aquisição de serviços de investigação e desenvolvimento, exceto os contratos de investigação e desenvolvimento com os códigos CPV 73000000-2 a 73120000-9, 73300000-5, 73420000-2 e 73430000-5 em que se verifiquem cumulativamente as seguintes condições:

i) Os resultados destinam-se exclusivamente à entidade adjudicante, para utilização no exercício da sua própria atividade;

ii) O serviço prestado é integralmente remunerado pela entidade adjudicante;

5 - (Revogado.)

6 - (Revogado.)

7 - (Revogado.)

8 - A parte ii não é aplicável aos contratos celebrados pelas entidades referidas no n.º 2 do artigo 2.º, e pelo Banco de Portugal, que não abrangem prestações típicas da empreitada de obras públicas, concessão de obras públicas, concessão de serviços públicos, locação e aquisição de bens móveis ou aquisição de serviços.

[17] Artigo 16.º (Procedimentos para a formação de contratos):

1 - Para a formação de contratos cujo objeto abrangia prestações que estão ou sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado, as entidades adjudicantes devem adotar um dos seguintes tipos de procedimentos:

a) Ajuste direto;

b) Consulta prévia;

c) Concurso público;

d) Concurso limitado por prévia qualificação;

e) Procedimento de negociação;

f) Diálogo concorrencial;

g) Parceria para a inovação.

2 - Para os efeitos do disposto no número anterior, consideram-se submetidas à concorrência de mercado, designadamente, as prestações típicas abrangidas pelo objeto dos seguintes contratos, independentemente da sua designação ou natureza:

a) Empreitada de obras públicas;

b) Concessão de obras públicas;

c) Concessão de serviços públicos;

d) Locação ou aquisição de bens móveis;

e) Aquisição de serviços;

f) Sociedade.

[18] Artigo 5.º-A (Contratos no âmbito do setor público);

1 - A parte ii não é aplicável à formação dos contratos, independentemente do seu objeto, a celebrar por entidades adjudicantes com uma outra entidade, quando se verificarem, cumulativamente, as seguintes condições:

- a) A entidade adjudicante exerça, direta ou indiretamente, sobre a atividade da outra pessoa coletiva, isoladamente ou em conjunto com outras entidades adjudicantes, um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços;
- b) A entidade controlada desenvolva mais de 80% da sua atividade no desempenho de funções que lhe foram confiadas pela entidade adjudicante ou entidades adjudicantes que a controlam, ou por outra ou outras entidades controladas por aquela ou aquelas entidades adjudicantes, consoante se trate de controlo isolado ou conjunto;
- c) Não haja participação direta de capital privado na pessoa coletiva controlada, com exceção de formas de participação de capital privado sem poderes de controlo e sem bloqueio eventualmente exigidas por disposições especiais, em conformidade com os Tratados da União Europeia, e que não exerçam influência decisiva na pessoa coletiva controlada.

2 - É igualmente aplicável o disposto no número anterior aos contratos adjudicados por uma entidade adjudicante a outras pessoas coletivas controladas pela mesma entidade adjudicante, bem como aos contratos adjudicados por uma entidade adjudicante à entidade adjudicante que a controla.

3 - Para efeitos do n.º 1, entende-se que existe controlo análogo isolado quando uma única entidade adjudicante pode exercer uma influência decisiva sobre os objetivos estratégicos e as decisões relevantes da entidade controlada.

4 - Para efeitos do n.º 1, entende-se que existe controlo análogo conjunto quando estiverem preenchidas, cumulativamente, as seguintes condições:

- a) Os órgãos de decisão da pessoa coletiva controlada são compostos por representantes de todas as entidades adjudicantes participantes;
- b) As entidades adjudicantes podem exercer conjuntamente uma influência decisiva sobre os objetivos estratégicos e as decisões relevantes da pessoa coletiva controlada; e
- c) A pessoa coletiva controlada não prossegue quaisquer interesses contrários aos interesses das entidades adjudicantes que a controlam.

5 - A parte ii também não é aplicável à formação dos contratos celebrados exclusivamente entre duas ou mais entidades adjudicantes quando se verificarem, cumulativamente, as seguintes condições:

- a) O contrato estabelece uma cooperação entre as entidades adjudicantes, no âmbito de tarefas públicas que lhes estão atribuídas e que apresentam uma

conexão relevante entre si;

b) A cooperação é regida exclusivamente por considerações de interesse público; e

c) As entidades adjudicantes não exercem no mercado livre 20% ou mais das atividades abrangidas pelo contrato de cooperação.

6 - Para efeitos do apuramento das percentagens previstas na alínea b) do n.º 1 e na alínea c) do número anterior, deve ser tido em conta o volume médio total de negócios, ou uma medida alternativa adequada, baseada na atividade, tais como os custos suportados pela pessoa coletiva em causa no que diz respeito a serviços, fornecimentos ou obras, nos três anos anteriores ou, quando não tenha três anos de atividade concluídos, a projeção de atividades a desenvolver.

[19] Acórdão do Tribunal dos Conflitos no Proc. n.º 035/15, pesquisável em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

[20] Acórdão Tribunal Central Administrativo Norte de 5/02/2021, pesquisável em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

[21] Acórdão do Tribunal da Relação de Évora de 07/05/2020, divulgado em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).