

**Supremo Tribunal de Justiça**  
**Processo nº 23/24.4YFLSB**

**Relator:** LEONOR FURTADO

**Sessão:** 26 Setembro 2024

**Votação:** UNANIMIDADE

**Meio Processual:** AÇÃO ADMINISTRATIVA

**Decisão:** ABSOLVIÇÃO DA INSTÂNCIA - IMPROCEDÊNCIA

**AÇÃO ADMINISTRATIVA**

**AÇÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL**

**ESTADO PORTUGUÊS**

**COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**LEGITIMIDADE PASSIVA**

**LEGITIMIDADE DO ESTADO**

**PRESIDENTE**

**TRIBUNAL DA RELAÇÃO**

**SANAÇÃO**

**SANAÇÃO DA ILEGITIMIDADE**

## Sumário

I - A norma do n.º 3, do art. 212.º, da Constituição não consagra uma reserva material absoluta de jurisdição - a jurisdição administrativa só compete conhecer de litígios materialmente administrativos e conhecer desses litígios só a essa jurisdição compete -, mas antes um âmbito-regra ou garantia institucional que consente alguma liberdade de conformação ao legislador ordinário, desde que não descaracterize o modelo típico da dualidade de jurisdições.

II - Assim, não cabem na competência dos tribunais administrativos e fiscais os litígios que, embora emergindo de relações jurídicas materialmente administrativas, o art. 4.º, do ETAF exclui do âmbito dessa jurisdição, bem como vários outros da mesma natureza que, mediante norma especial, por razões de tradição jurídica ou praticabilidade, o legislador atribui a outras jurisdições.

III - O n.º 2 do art. 62.º, da LOSJ, dispõe expressamente que das decisões proferidas nos termos da al. f), do número anterior “(...) cabe recurso directo para a Secção do Contencioso do Supremo Tribunal de Justiça”. E o n.º 4, do art.º 76.º, prescreve que o disposto no n.º 2, do art. 62.º, é aplicável às decisões proferidas em idênticas matérias pelo presidente do Tribunal da Relação.

IV - Quer o regime de competência funcional, quer o regime de contencioso jurisdicional dos litígios emergentes é idêntico nos tribunais da Relação e no Supremo Tribunal de Justiça, donde resulta, com suficiente clareza, que o legislador ordinário quis que os litígios emergentes de relações materialmente administrativas decorrentes de ações ou omissões dos serviços sujeitos à superintendência do presidente do tribunal da Relação sejam acionáveis perante a Secção do Contencioso deste Supremo Tribunal, do mesmo modo que os do Presidente do Supremo Tribunal de Justiça.

V - O princípio geral da legitimidade passiva no contencioso administrativo é a de que a ação deve ser proposta contra a outra parte na relação material controvertida tal como o autor a configura (art. 10.º, n.º 1, do CPTA). Todavia, a extensão de aplicabilidade das regras do CPTA nos processos pertencentes a outra ordem jurisdicional só tem lugar se da lei que atribuiu competência em matéria administrativa a esta ordem jurisdicional não contiver normas específicas que regulem a questão (cfr. art. 192.º, do CPTA).

VI - Nos termos em que o art. 62.º da LOSJ estrutura e define a impugnação contenciosa é ao autor do ato impugnado, o Presidente do Tribunal da Relação de Lisboa, que cabe a legitimidade passiva, pois, é sempre sobre o respetivo Presidente que recai a representação processual e o exercício do contraditório e o dever, na hipótese de procedência da ação, de cumprir o decidido. Procede, pois, a exceção de ilegitimidade passiva arguida.

VII - A sanação da falta do pressuposto processual – legitimidade passiva – implicaria a substituição do Estado pelo Presidente da Relação (i.e. a parte legítima), o que contraria o princípio da estabilidade da instância (art. 260.º, do CPC) e não é consentido por qualquer norma legal, visto que não ocorre nenhuma das hipóteses legalmente previstas de modificação subjetiva da instância (arts. 261.º a 263.º, do CPC) ou de sucessão legal na competência e não se está perante as hipóteses de irrelevância do erro ou de sanação da citação previstas nos n.ºs 4 e 5 do art. 10.º do CPTA.

## Texto Integral

### ACÇÃO ADMINISTRATIVA N.º 23/24.4YFLSB

#### SECÇÃO DO CONTENCIOSO

#### ACORDAM NA SECÇÃO DO CONTENCIOSO DO SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

1. AA, Procurador-Geral Adjunto na situação de jubilado, propôs contra o ESTADO PORTUGUÊS, no Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga, a presente acção administrativa especial tendo como objecto o reconhecimento do direito ao subsídio de férias correspondente às férias vencidas no dia ... de ... de 2017, não gozadas em virtude da cessação de funções em ... de ... de 2017, para efeito de aposentação/jubilamento.

Alega, em síntese, que a Repartição Administrativa do Tribunal da Relação do Porto, serviço processador das suas remunerações no momento da passagem à situação de jubilação, se recusou ilegalmente a processar esse abono, a que o autor tinha direito, apesar de solicitação verbal e por escrito.

2. O Estado contestou, por excepção e por impugnação.

**2.1.** Por excepção, que é o que imediatamente interessa considerar, alegou a ilegitimidade do Estado, com fundamento em que o processamento de vencimentos dos magistrados e demais suplementos remuneratórios em funções no Tribunal da Relação competia aos serviços administrativos desse tribunal, que é entidade dotada de autonomia administrativa, cabendo ao respectivo Presidente, no exercício de competências próprias, superintender nos serviços e assegurar o seu funcionamento normal. Assim, só o Presidente do Tribunal da Relação dispõe de competência dispositiva na matéria controvertida, devendo o Estado ser considerado parte ilegítima, atendendo ao disposto no n.º 2, do art.º 10.º, do CPTA.

2. O Autor replicou à matéria de excepção, sustentando que, não sendo o Tribunal da Relação do Porto uma pessoa colectiva de direito público, nem uma autoridade administrativa independente, nem um órgão administrativo, da interpretação conjugada dos n.ºs 2 e 3, do art.º 10.º, do CPTA resulta que a legitimidade tenha de caber ao Estado.

3. Após repetidos pedidos de informação e esclarecimento dirigidos pelo TAF de Braga aos serviços do Tribunal da Relação do Porto para esclarecimento da situação, sem resposta ou sem explicação completa - no que constitui um lamentável exemplo de incapacidade ou má compreensão pelos próprios serviços integrados no sistema judiciário do sentido do dever de colaboração com a Justiça e implicou a imposição de uma multa ao abrigo do art.º 417.º, do CPC -, apurou-se que a situação foi administrativamente revista na pendência da acção e, em ... de ... de 2020, veio a ser pago ao Autor o abono correspondente ao subsídio de férias pedido, abatido dos descontos devidos.

Já com intervenção pessoal do Senhor Presidente da Relação do Porto (fls. 245, do processo físico), foi prestada informação cabal sobre as vicissitudes e dúvidas existentes quanto à entidade responsável pelo pagamento do abono pedido e manifestado o entendimento de que o Tribunal da Relação deve ser dispensado do pagamento de juros de mora, que é a parte do pedido que resta insatisfeita.

O Autor insiste em que lhe sejam pagos os juros de mora correspondentes, que calcula em €854,82 desde o dia ... de ... de 2017 até ... de ... de 2020 e sobre este montante a partir desta data até integral pagamento, ampliando o pedido quanto a este último segmento, para a hipótese de se entender que não está já compreendido na alínea d), do pedido inicial (d) Ser o Réu condenado ainda nos juros de mora, devidos desde o dia ... de ... de 2017, e até integral pagamento ).

4. Por sentença de .../.../2024, após audição das partes, o TAF de Braga declarou-se oficiosamente incompetente em razão da matéria/jurisdição por, para tanto, ser competente o Supremo Tribunal de Justiça.

Transitada em julgado esta decisão, o processo foi remetido a este Supremo Tribunal, a requerimento do Autor, ao abrigo do n.º 2, do art.º 14.º, da LPTA.

**5.** Cumpre decidir, apreciando as seguintes questões:

- a) A competência do Supremo Tribunal de Justiça para conhecer do litígio;
- b) A legitimidade do Estado para a presente acção;
- c) Se é caso de sanção da ilegitimidade;
- d) A ampliação do pedido.

## **5.1. A competência do Supremo Tribunal de Justiça para conhecer do litígio**

Nas circunstâncias do caso, uma vez que a questão da determinação da jurisdição a que cabe o contencioso dos actos e omissões do presidente da Relação no exercício das suas competências em matéria administrativa comporta alguma complexidade ou incerteza, não decorrendo a solução directamente da lei, justifica-se uma breve reflexão sobre a competência do Supremo Tribunal de Justiça para apreciar o presente litígio. Adianta-se que merece acolhimento a interpretação adoptada pelo TAF de Braga, que tem em seu apoio, além da jurisprudência dos tribunais administrativos que refere, o decidido pelo acórdão de 09/10/2018, Proc. 64/18.0YFLSB, deste Supremo Tribunal, em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt), que também assim entendeu num caso similar ao presente.

É certo que estamos perante um litígio no âmbito de uma relação materialmente administrativa e que decorre do n.º 3, do art.º 212.º, da Constituição, que compete aos tribunais administrativos o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes de relações jurídicas administrativas. Todavia, como tem entendido a jurisprudência constitucional, esta norma não consagra uma reserva material absoluta de jurisdição – a jurisdição administrativa só compete conhecer de litígios materialmente administrativos e conhecer desses litígios só a essa jurisdição compete –, mas antes um âmbito-regra ou garantia institucional que consente alguma liberdade de conformação ao legislador ordinário, desde que não descaracterize o modelo típico da dualidade de jurisdições.

Assim, não cabem na competência dos tribunais administrativos e fiscais os litígios que, embora emergindo de relações jurídicas materialmente administrativas, o art.º 4.º, do ETAF exclui do âmbito dessa jurisdição, bem como vários outros da mesma natureza que, mediante norma especial, por razões de tradição jurídica ou praticabilidade, o legislador atribui a outras jurisdições.

No caso, como o Autor sustenta, a competência dispositiva na matéria cabia a um órgão integrado na orgânica de administração dos tribunais judiciais, o Presidente do Tribunal da Relação, a quem competia superintender nos serviços administrativos encarregados do processamento de remunerações e outros suplementos remuneratórios de todos os magistrados em serviço no respectivo tribunal. Embora nas als. c) e d), do n.º 4, do art.º 4.º, do ETAF,

apenas, se excluam expressamente do âmbito da jurisdição administrativa a apreciação dos actos materialmente administrativos praticados pelo Conselho Superior da Magistratura e seu Presidente e a fiscalização dos actos materialmente administrativos do Presidente do Supremo Tribunal de Justiça (i.e., praticados no exercício das suas competências próprias de administração e gestão dos serviços administrativos do tribunal), de outras normas decorre que estão igualmente excluídos dessa jurisdição os litígios emergentes de actos e omissões compreendidos nas competências próprias do presidente da Relação.

Com efeito, o n.º 1, do art.º 76.º, da LOSJ estabelece que à competência do presidente do tribunal da Relação é aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto em várias alíneas do n.º 1, do art.º 62.º, que enunciam as competências do presidente do Supremo Tribunal de Justiça. Designadamente, a al. f), que lhe atribui competência para dirigir o tribunal, superintender nos seus serviços e assegurar o seu funcionamento normal, emitindo as ordens de serviço que tenha por necessárias. Sucede que o n.º 2, do art.º 62.º, dispõe expressamente que das decisões proferidas nos termos da al. f), do número anterior “(...) *cabe recurso directo para a Secção do Contencioso do Supremo Tribunal de Justiça*”. E o n.º 4, do art.º 76.º, prescreve que o disposto no n.º 2, do art.º 62.º, é aplicável às decisões proferidas em idênticas matérias pelo presidente do Tribunal da Relação.

Dito de outro modo, quer o regime de competência funcional, quer o regime de contencioso jurisdicional dos litígios emergentes é idêntico nos tribunais da Relação e no Supremo Tribunal de Justiça. Daqui resulta, com suficiente clareza, que o legislador ordinário quis que os litígios emergentes de relações materialmente administrativas decorrentes de ações ou omissões dos serviços sujeitos à superintendência do presidente do tribunal da Relação sejam accionáveis perante a Secção do Contencioso deste Supremo Tribunal, do mesmo modo que os do Presidente do Supremo Tribunal de Justiça.

É forçoso concluir que, apesar de a al. d), do n.º 4, do art.º 4.º, do ETAF, apenas excluir do âmbito da jurisdição administrativa a fiscalização dos actos materialmente administrativos praticados pelo Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, a Lei da Organização do Sistema Judiciário afastou da intervenção fiscalizadora dos tribunais da jurisdição administrativa toda a actividade materialmente administrativa dos tribunais judiciais. Quanto aos presidentes da Relação, por remissão para o regime relativo aos actos do Presidente do Supremo Tribunal de Justiça. Quanto à actuação dos presidentes da comarca, sujeitando-a a recurso administrativo necessário para

o Conselho Superior da Magistratura, cujas decisões são sujeitas à fiscalização jurisdicional desta Secção. É, assim, reconduzida ao Supremo Tribunal de Justiça a apreciação jurisdicional de toda a actividade administrativa (acções e omissões) da rede judiciária dos tribunais judiciais.

Tanto basta para que não deva questionar-se a competência da Secção do Contencioso do Supremo Tribunal de Justiça.

## **5.2. A legitimidade do Estado para a presente acção**

O Estado, representado pelo Ministério Público, invocando o disposto no n.º 2, do art.º 10.º, do CPTA e considerando que a pretensão do Autor respeita a uma acção ou omissão dos serviços administrativos do Tribunal da Relação do Porto, excepciona a sua ilegitimidade, com fundamento em que, sendo os tribunais da Relação dotados de autonomia administrativa, conforme o Decreto-Lei n.º 177/2000, de 9 de Agosto, teria a acção de ser proposta contra esse Tribunal da Relação, o sujeito da relação jurídica controvertida com interesse em contradizer. E não contra o Estado, porque a decisão de satisfazer ou não a pretensão do Autor cabe ao presidente desse Tribunal, que é um órgão independente, sem qualquer relação de hierarquia, tutela ou superintendência com qualquer Ministério. Consequentemente, pede a sua absolvição da instância.

O Autor, invocando as normas dos n.ºs 2 e 3, do mesmo art.º 10.º, do CPTA, contrapõe que, não sendo o Tribunal da Relação uma pessoa colectiva de direito público, nem um órgão administrativo, nem uma entidade administrativa independente, não resta para a configuração da acção outro réu que não o Estado.

Vejamos.

O princípio geral da legitimidade passiva no contencioso administrativo é a de que a acção deve ser proposta contra a outra parte na relação material controvertida tal como o autor a configura (art.º 10.º, n.º 1, do CPTA). Porém, esta regra processual comum não é suficiente, face ao polimorfismo e complexidade organizatória da função administrativa, para responder de um modo satisfatório ao problema da configuração subjectiva da acção que garanta simultaneamente o contraditório eficiente por parte do ente público e a protecção efectiva dos direitos dos administrados. Atendendo a isso, os números seguintes do art.º 10.º do CPTA desenvolvem, particularizam e mitigam o princípio geral.

Assim, o n.º 2, do art.º 10.º, do CPTA, preceito invocado por ambas as partes em seu favor, comporta uma regra e uma excepção. A regra é a de que nas acções intentadas contra entidades públicas a parte demandada é a pessoa colectiva de direito público a que a relação jurídica administrativa respeita. A excepção consiste em que, nos litígios reportados a acções ou omissões de órgãos do Estado ou as Regiões Autónomas, abrangendo as acções de impugnação e de condenação à prática de actos jurídicos ou operações materiais e de prestações (excepto nas acções de responsabilidade e contrato), demandado é o Ministério ou a Secretaria Regional em que esses órgãos se integrem. No entanto, numa sanção *ex lege* da ilegitimidade e da citação, considera-se regularmente proposta a acção em que seja indicado como demandado um órgão pertencente à pessoa colectiva, ao Ministério, ou à Secretaria Regional que devessem ser demandados, que se consideram citados pela citação efectuada no órgão (n.ºs 4 e 5, do art.º 10.º, do CPTA; CFR. M. Aroso de Almeida e C.A. Fernandes Cadilha, Comentário ao Código nos Tribunais Administrativos, 4ª edição, pág. 108).

Todavia, a extensão de aplicabilidade das regras do CPTA nos processos pertencentes a outra ordem jurisdicional só tem lugar se da lei que atribuiu competência em matéria administrativa a esta ordem jurisdicional não contiver normas específicas que regulem a questão (cfr. art.º 192.º, do CPTA). Ora, como se disse no acórdão deste Supremo Tribunal de 9/10/2018, já referido, nos termos em que o art.º 62.º da LOSJ estrutura e define a impugnação contenciosa é ao autor do acto impugnado, o Presidente do Tribunal da Relação de Lisboa, que cabe a legitimidade passiva.

A tanto não obsta o facto de, no caso presente, a pretensão não ser expressamente impugnatória, mas de reconhecimento do direito e condenação na prestação correspondente (art.ºs 2.º, n.º 2, al. j) e 37.º, n.º 1, al. j), do CPTA). É sempre sobre o presidente da Relação que, tal como o Autor configura a acção, em último termo recai o dever de praticar os actos jurídicos ou observar os comportamentos pretendidos, no exercício das competências próprias de superintendência nos serviços e na organização administrativa do tribunal. Quando muito, poderá sustentar-se que sujeito passivo formal da lide seja o próprio Tribunal da Relação, numa extensão da personalidade judiciária enquanto ente dotado de autonomia administrativa. Mas, a distinção é de relevância meramente semântica porque é sempre sobre o respectivo Presidente que recai a representação processual e o exercício do contraditório e o dever, na hipótese de procedência da acção, de cumprir o decidido. E, para

o que importa neste passo decidir, sempre seria irrelevante porque não conduz à legitimidade do Estado.

Nestes termos, procede a excepção de ilegitimidade passiva arguida.

### **5.3. A sanção da ilegitimidade**

Importa, por último, decidir se há lugar a sanção do pressuposto processual, convidando o Autor à correcção ou aperfeiçoamento da petição inicial, como pretende na réplica (fls. 24v.).

A questão da sanabilidade da ilegitimidade passiva singular em contencioso administrativo é controversa (cfr., a título meramente exemplificativo, o Ac. do Tribunal Central Administrativo do Norte, de 10/03/2023, P.00251/22.7BEPRT, em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)), mas, também nesta matéria se decide na linha do referido acórdão deste Supremo Tribunal de 9/10/2018, que não há razões decisivas para abandonar.

Como aí se disse, no caso, a sanção da falta do pressuposto processual a que vimos aludindo implicaria a substituição do Estado pelo Presidente da Relação (i.e. a parte legítima), o que contraria o princípio da estabilidade da instância (art.º 260.º, do CPC) e não é consentido por qualquer norma legal, visto que não ocorre nenhuma das hipóteses legalmente previstas de modificação subjectiva da instância (art.ºs 261.º a 263.º, do CPC) ou de sucessão legal na competência. Acresce que não se está perante as hipóteses de irrelevância do erro ou de sanção da citação previstas nos n.ºs 4 e 5, do art.º 10.º do CPTA.

Nestes termos julga-se procedente a excepção de ilegitimidade passiva, absolvendo-se o réu Estado da instância.

Em face do decidido, fica prejudicada a apreciação da última questão enunciada, a da ampliação do pedido.

## **6. Decisão**

Pelo exposto, acordam os juízes da Secção do Contencioso do Supremo Tribunal de Justiça em:

- a. Julgar procedente a excepção de ilegitimidade passiva;
- b. Absolver o réu Estado da instância.
- c. Custas pelo Autor, fixando-se a taxa de justiça em 5 (cinco) UCs.

Valor da ação: 30.000,01 € (trinta mil euros e um cêntimo).

Lisboa,

Leonor Furtado (Juiz Conselheiro relator)

Luís Espírito Santo (Juiz Conselheiro adjunto)

Nuno Ataíde das Neves (Juiz Conselheiro adjunto)

Jorge Arcanjo (Juiz Conselheiro adjunto)

Fernando Batista (Juiz Conselheiro adjunto)

Maria do Carmo Silva Dias (Juíza Conselheira adjunta)

José Eduardo Sapateiro (Juiz Conselheiro adjunto)