

## **Tribunal da Relação do Porto Processo nº 1930/25.2T9MAI-A.P1**

**Relator:** FÁTIMA SILVA

**Sessão:** 29 Janeiro 2026

**Número:** RP202601291930/25.2T9MAI-A.P1

**Votação:** UNANIMIDADE

**Meio Processual:** APELAÇÃO

**Decisão:** CONFIRMADA

### **COMPETÊNCIA EM RAZÃO DA MATÉRIA**

### **COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS**

#### **CONTRATO SUJEITO A REGRAS ADMINISTRATIVAS NAS FASES PRÉ-CONTRATUAL**

#### **DA CELEBRAÇÃO E DA EXECUÇÃO**

## **Sumário**

I - Para que litígios relativos a contratos fiquem sujeitos à jurisdição administrativa, basta que o contrato tenha sido submetido, na sua formação, a regras de contratação pública.

II - Se um contrato tiver sido submetido, na sua formação, a regras procedimentais do Direito Administrativo, todas as questões que dele possam surgir devem ser submetidas à jurisdição administrativa, à luz do disposto no art. 4º, nº 1, al e) do ETAF.

III - A causa cujo objecto respeite ao (in)cumprimento ou execução de um contrato, administrativo ou não, submetido por lei a um procedimento pré-contratual regulado por normas de direito público, é da competência dos tribunais administrativos, à luz do disposto no art. 4º, nº 1, al e) do ETAF.

IV - Aos contratos celebrados ao abrigo do Regulamento anexo ao Despacho nº 500/99 publicado no DR, II série, nº 143, 22.06.1999, são aplicáveis regras criadas pela Administração Pública, não só na fase de formação pré-contratual, como ainda nas fases da sua celebração e execução, estando sujeitos à jurisdição administrativa.

## **Texto Integral**

Processo: 1930/25.2T9MAI-A.P1

**Sumário** (artigo 663º, nº 7 do Código de Processo Civil):

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

\*

**Acordam os Juízes que, nestes autos, integram o colectivo da 3º Secção do Tribunal da Relação do Porto:**

### **I - Relatório**

AA veio deduzir oposição, mediante embargos de execução, por apenso à execução contra si instaurada pelo **Ministério Público, em representação do Estado Português/ Direcção-Geral do Tesouro e Finanças**, ao abrigo do disposto nos arts 219.º da Constituição da República Portuguesa, 4.º, n.º 1, al. b) e 9.º, n.º 1, al. a) do Estatuto do Ministério Público, 24.º, n.º 1 do Código de Processo Civil, para pagamento da quantia de €843.491,94, pugnando pela extinção da instância executiva, por verificação da excepção dilatória de incompetência material do Juízo de Execução da Maia ou, subsidiariamente, por verificação da exceção peremptória de prescrição do direito de crédito do Embargado ou, ainda subsidiariamente, por verificação da excepção peremptória de abuso de direito por parte do Embargado.

Pede, ainda, que, em qualquer caso, o embargado seja condenado como litigante de má-fé, em multa e indemnização condigna a favor do Embargante,

nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 542º do Código de Processo Civil e seja determinada a suspensão da execução, sem necessidade de prestação de caução.

No que à excepção da incompetência material concerne, o embargante considera materialmente competentes os tribunais da jurisdição administrativa.

Recebidos os embargos, veio o exequente embargado apresentar contestação, pugnando pela competência dos tribunais comuns e pela improcedência dos embargos.

O executado embargante veio exercer o contraditório relativamente a este último articulado, reiterando a posição inicialmente sustentada.

Por despacho de 30.09.2025, foi determinado que:

*“Tendo em conta que as partes já exerceram o contraditório relativamente a todas as questões levantadas, entende o tribunal que poderá ser dispensada a realização de audiência prévia, sem prejuízo da oposição das partes, com a imediata prolação do despacho saneador.”*

*Assim, determina-se a notificação das partes para, em 10 dias, virem aos autos comunicar se se opõem a que seja dispensada a realização da audiência prévia nos termos supra consignados.”*

Tendo o executado vindo manifestar que não se opunha à dispensa da audiência prévia e nada tendo sido dito pelo Ministério Público, foi, a 21.10.2025, proferido saneador-sentença nos seguintes termos:

“Veio o embargante invocar a excepção de incompetência material, alegando que em face da natureza e circunstâncias do contrato celebrado o tribunal materialmente competente para a execução do mesmo é o Tribunal Administrativo.

A Direcção Geral do Tesouro e Finanças, representada pelo Ministério Público veio responder, pugnando pela improcedência da excepção alegada porquanto entende que o Tribunal Judicial é o materialmente competente.

Cumpre apreciar e decidir:

Com relevo para a apreciação da excepção invocada e atento o teor do requerimento executivo e os documentos juntos, designadamente o título executivo, mostram-se assentes os seguintes factos:

1 - A Direcção- Geral do Tesouro e Finanças, representada pelo Ministério Público intentou execução ordinária contra o executado AA dando à execução como título executivo um contrato de empréstimo.

2 - No requerimento executivo foi alegado o seguinte, que se mostra assente:

“1. O Despacho Conjunto nº 500/99, de 13 de maio, do Ministro dos Negócios Estrangeiros e do Ministro das Finanças, criou uma linha de crédito denominada Facilidade Financeira para República da Guiné -Bissau (FFRGB)

para apoio aos agentes económicos portugueses afetados pelo deflagrar do conflito armado na República da Guiné-Bissau (RGB) em junho de 1998, com vista à criação de condições de continuidade, ou de retoma do normal funcionamento, das suas atividades económicas na Guiné-Bissau.

2. No âmbito do Despacho Conjunto acima referido, o Fundo para a Cooperação Económica (FCE), mediante contrato de empréstimo escrito, outorgado perante a Secretaria-Geral do Ministério das Finanças, intervindo como notário, emprestou à sociedade comercial A..., S.A. o montante de 150.000.000\$00 (cinto e cinquenta milhões de escudos), a que corresponde o valor atual de 748.196,85€ (setecentos e quarenta e oito mil e cento e noventa e seis euros e oitenta e cinco céntimos), destinado a facultar os meios necessários à mutuária para conceder suprimentos à beneficiária B..., Lda..

3. O aludido contrato de empréstimo foi celebrado a 8 de Julho de 1999.

4. A 15 de julho de 1999, foi dada ordem de transferência do capital mutuado a favor da A..., S.A. no montante de PTE 150.000.000\$00 (€748.196,85), através da ordem de pagamento nº ...74/DGT/99.

5. O referido montante foi disponibilizado à mutuária em 20 de julho de 1999.

6. De acordo com a cláusula oitava, o referido empréstimo seria reembolsado em seis prestações semestrais e iguais de PTE 25.000.000\$00 (cinte e cinco mil escudos), e, na moeda atual, € 124.699,48 (cento e vinte e quatro mil e seiscentos e noventa e nove euros e quarenta e oito céntimos) cada, vencendo-se a primeira prestação de capital no fim do trigésimo mês contado a partir da data de efetivação do empréstimo.

7. Sobre o capital mutuado foi convencionado o vencimento de juros à taxa anual de 0,5%, pagáveis semestral e postecipadamente.

8. De acordo com a cláusula quarta, a mutuária é responsável pelas despesas, encargos e responsabilidades decorrentes do contrato ou com eles relacionados.

9. Ainda no âmbito do referido contrato, foram constituídos fiadores perante o mutuante (FCE), para garantia de todas as obrigações decorrentes daquele contrato, conforme sua cláusula Décima Segunda, BB (NIF ...43), AA (NIF ...73), CC (NIF ...80), DD (NIF ...52) e EE (NIF ...49), nos termos do estatuído nos artigos 627º e seguintes do Código Civil (CC).

10. Através do Decreto-Lei nº 327/99, de 18 de agosto, operou-se a extinção do Fundo para a Cooperação Económica (FCE), na data de início da atividade da Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD) com a transmissão para esta entidade, da universalidade dos direitos e obrigações do FCE existentes à data da sua extinção.

11. Na sequência da criação do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD), por fusão do Instituto da Cooperação Portuguesa

(ICP) com a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD), nos termos do Decreto-Lei n.º 5/2003, de 13 de janeiro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 110/2005, de 8 de julho, foi determinada pelo Despacho Conjunto dos senhores Ministros de Estado e dos Negócios Estrangeiros e de Estado e das Finanças, de 11 de abril de 2007, a transmissão para a Direção-Geral do Tesouro (atualmente designada por Direção-Geral do Tesouro e Finanças) dos direitos e obrigações de que foi titular a APAD, no que respeita a uma linha de crédito denominada Facilidade Financeira para República da Guiné-Bissau (FFRGB), com efeitos à data do referido despacho.

12. A mutuária apenas procedeu ao pagamento a 17 de agosto de 2001, da primeira prestação de juros, vencida em 20 de janeiro de 2000, entrando o empréstimo em situação de incumprimento a partir do vencimento da segunda prestação, em 20 de julho de 2000, reportando-se a data de vencimento da última prestação do serviço da dívida a 20 de julho de 2004.

13. Através do ofício n.º 6985, de 13.05.2009, foi a mutuária notificada para, no prazo de trinta dias, proceder à regularização da dívida em apreço, mediante o seu pagamento integral ou, em alternativa, apresentar proposta de regularização da dívida, tendo sido dado conhecimento do facto aos fiadores, cf. ofícios n.ºs 7957, 7958, 7959 e 7960, todos de 05.06.2009, e n.º 8732, de 26.06.2009.

14. BB e DD, respetivamente por cartas de 01.07.2009 e de 19.08.2009, informaram que haviam sido declarados insolventes, no âmbito dos respetivos processos de insolvência nº 971/04.8TYLSB, do 3º Juízo do Tribunal do Comércio de Lisboa e nº 820/06.2TJPRT, do 3º Juízo Cível do Tribunal da Comarca do Porto.

15. O crédito decorrente do financiamento em apreço, não foi objeto de reclamação.

16. Através dos ofícios n.ºs 8923, 8925 e 8926, de 22.11.2010, foi dado conhecimento, aos fiadores não insolventes da notificação dirigida à mutuária, das condições excepcionais de regularização da dívida, sancionadas por Despacho nº 818/10-SETF, do Senhor Secretário de Estado do Tesouro, de 30 de julho de 2010

17. A sociedade mutuária foi dissolvida e foi encerrada a sua liquidação, no âmbito de procedimento administrativo oficioso de dissolução e de liquidação, nos termos do nº 4 do art.º 11º do Regime Jurídico dos Procedimentos Administrativos de Dissolução e de Liquidação de Entidades Comerciais (RJPADLEC), tendo sido determinado o cancelamento da sua matrícula e extinção da sociedade, cf. n.º 2 do art.º 160º do Código das Sociedades Comerciais, registada na 3ª Conservatória do Registo Comercial do Porto,

através da Ap. ...8/20130709.

18. Dispõe a cláusula Décima Quarta- Força Maior do referido contrato, de que as obrigações decorrentes do mesmo suspendem-se no caso de ocorrência de factos considerados de força maior até que seja restaurada a situação existente antes de tais eventos, sendo considerados, nesta condição, os acontecimentos que não seja possível prever, os que sejam incontroláveis e inevitáveis por quaisquer das partes, tais como o estado de guerra declarada ou não, rebeliões ou motins, entre outras situações.

19. Através do despacho da Secretaria de Estado do Tesouro e das Finanças nº.56-SET/13, de 11 de janeiro, foram sancionadas as condições para a aplicação da suspensão das obrigações contratuais emergentes dos empréstimos concedidos no âmbito da FFRGB, ao abrigo da mencionada disposição contratual de Força Maior, a qual decorreu sucessivamente desde 30 de novembro de 2013 até 30 de novembro de 2022, de acordo com o parecer prévio da Direção-Geral de Política Externa do Ministério dos Negócios Estrangeiros, com fundamento na alteração das condições económicas vigentes na República da Guiné- Bissau em razão da instabilidade político e militar.

20. Face à extinção da mutuária e à insolvência de BB e de DD, foram enviadas notificações aos restantes fiadores dos despachos que autorizaram a suspensão das obrigações contratuais em conformidade com o disposto na cláusula Décima Quarta, nos termos dos quais se considerou automaticamente aceite a referida suspensão, a não ser que estes comunicassem no prazo de trinta dias a sua discordância expressa, o que não sucedeu. 21. Nos termos das referidas notificações foram os fiadores informados de que a suspensão das obrigações contratuais determinava a suspensão do curso da prescrição, relativamente ao respetivo prazo, de acordo com o nº 1 do art.º 321º do Código Civil (CC).

22. Por Despacho da Diretora-Geral do Tesouro e Finanças de 30 de novembro de 2022, no uso das competências que lhe foram subdelegadas nos termos da alínea k), do nº 1 do Despacho do Secretário de Estado do Tesouro nº 9259/2022, de 20 de julho, publicado na 2ª Série do Diário da República, nº 145, de 28 de julho de 2022, foi autorizada a comunicação aos devedores do término em 30 de novembro de 2022 do período de suspensão das obrigações contratuais e da aceitação da regularização da dívida em determinadas condições.

23. Para efeito da notificação do referido despacho, o Ministério Público junto do Tribunal Judicial da Comarca do Porto, requereu a Notificação Judicial Avulsa dos fiadores em apreço para pagamento da dívida emergente do referido contrato de empréstimo.

24. Não obstante a concretização da Notificação Judicial Avulsa de AA a 20/01/2023, este fiador não procedeu ao pagamento de qualquer quantia.

25. A dívida emergente do contrato de empréstimo em assunto, liquidada à data de 01 de fevereiro de 2025 ascende ao montante global de € 843.491,94 (oitocentos e quarenta e três mil quatrocentos e noventa e um euros e noventa e quatro céntimos), do qual € 748.196,85 (setecentos e quarenta e oito mil e cento e noventa e seis euros e oitenta e cinco céntimos) corresponde a capital, € 12.162,47 (doze mil cento e sessenta e dois euros e quarenta e sete céntimos) a juros contratuais, € 82.959,46 (oitenta e dois mil novecentos e cinquenta e nove euros e quarenta e seis céntimos) a juros de mora, calculados desde a data de vencimento de cada prestação vencida e não paga, ao abrigo do contrato de empréstimo, por aplicação da taxa de juro contratual anual de 0,5%, e € 173,16 (cento e setenta e três euros e dezasseis céntimos), a despesas incorridas com a recuperação do crédito do Estado em apreço, emergente das custas associadas à Notificação Judicial Avulsa dos fiadores.

26. Acresce ao montante em dívida, as custas da execução, incluindo a taxa de justiça e as despesas do oficial de justiça e os juros vincendos.

27. Considerando a extinção da mutuária em 09 de julho de 2013, e que nos termos dos art.<sup>º</sup> 627<sup>º</sup> e seguintes do CC, a obrigação de AA, na qualidade de fiador, é acessória relativamente à que recai sobre a mutuária, sendo subsidiária em relação a esta.

28. Considerando que AA, até à presente data, apesar das diversas interpelações, não pagou a quantia referida, pelo que a única alternativa da Exequente, para satisfação do crédito exequendo, é recorrer ao presente requerimento executivo.”

Cumpre, pois, averiguar se o contrato de empréstimo apresentado como título executivo deve ou não ser submetido à jurisdição administrativa.

Com efeito, os diplomas legais ao abrigo do qual este (e outros contratos) foram concedidos, não só sujeitavam a concessão de tais empréstimos a um prévio procedimento administrativo – sujeito a prévia candidatura e a decisão a proferir pelo Conselho Diretivo do FCE, após obtenção de parecer prévio da Direção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações internacionais do Ministério das Finanças –, como a sua regulamentação, execução e extinção, se encontravam sujeitos a normas específicas – prevendo um acompanhamento e fiscalização por parte do mutuário durante a sua execução e o reembolso imediato em caso de incumprimento –, afastando-o das normas comuns de direito privado.

Ora, sendo residual a competência atribuída aos tribunais judiciais – tendo competência para as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional (artigo 26º da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais

Judiciais, e artigo 66º do CPC) – importa determinar se as invocadas normas atribuem a competência para tramitar a presente execução aos tribunais administrativos.

Segundo o disposto no artigo 212º, nº3 da Constituição da República Portuguesa compete aos tribunais administrativos o julgamento das ações e recursos contenciosos que tenham por objeto dirimir os *litígios emergentes de relações jurídicas administrativas*.

O Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), aprovado pela Lei nº 13/2002, de 19 de Fevereiro, na redação da Lei nº 4-A/2003, de 19.02, redefinindo os critérios de delimitação do âmbito da jurisdição administrativa, começava por definir a competência dos tribunais administrativos de um ponto de vista substancial, reportando-a aos *litígios emergentes de relações jurídicas administrativas*, aproximando-a, assim, da função jurídico-constitucional que lhe é atribuída pelo artigo 212º nº3 da Constituição.

A delimitação substantiva da justiça administrativa então feita por recurso à utilização de uma *cláusula geral*, foi abandonada com a redação dada ao artigo 1º pelo DL nº214-D/2015, de 2 de outubro, optando por remeter a matéria da delimitação do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal para o artigo 4º do ETAF.

No nº1 do artigo 4º, do ETAF procede-se à enumeração *exemplificativa* dos litígios sujeitos à apreciação dos tribunais administrativos e fiscais, indicando nos ns. 2 e 3, situações em que mostra excluída tal competência.

É o seguinte o teor da alínea e), ao abrigo da qual o tribunal recorrido veio a atribuir a competência para o presente conflito ao tribunal administrativo:

*“1. Compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham nomeadamente por objeto questões relativas a:(...) e) Questões relativas à validade dos atos pré-contratuais e à interpretação, validade e execução de contratos administrativos ou de quaisquer outros contratos celebrados nos termos da legislação sobre contratação publica, por pessoas coletivas de direito público ou outras entidades adjudicantes; (...)”.*

A delimitação da competência dos tribunais administrativos em matéria de contratos, que resultava das alíneas b), segunda parte, e) e f), do anterior ETAF, foi concentrada numa única norma, a atual alínea e).

Tal como sucedia antes da revisão de 2015, o critério do contrato administrativo (nas cinco categorias elencadas no nº1 do art. 280º do Código dos Contratos Públicos) não é o único critério utilizado pela a. e), para delimitar o âmbito da jurisdição em matéria de contratos: “a alínea continua a estender o âmbito da jurisdição administrativa a quaisquer outros contratos celebrados nos termos da contratação pública, por pessoas coletivas de direito

público ou outras entidades adjudicantes. Por conseguinte, o âmbito da jurisdição administrativa é mais amplo do que a categoria dos contratos administrativos: o critério do contrato administrativo é um dos critérios adotados pelo artigo 4º, nº1, do ETAF, mas não é o único critério do qual a lei faz depender a delimitação do âmbito da jurisdição administrativa em matéria de contratos, pois há um outro critério, o da *submissão do contrato a regras de contratação publica*, desde que um contrato esteja submetido a regras procedimentais de formação de Direito Administrativo, todas as questões que dele possam emergir devem ser objeto de uma ação a propor perante os tribunais administrativos, e não perante os tribunais judiciais - e isto, independentemente da sua qualificação ou não como contrato administrativo, nos termos do CCP.

Como tal, ainda que o contrato de empréstimo celebrado entre a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento, e o executado, possa ser considerado como um contrato de direito privado, tal qualificação não constituiu fator de exclusão da competência do tribunal administrativo.

Ora, é precisamente o que acontece no caso dos autos: o contrato celebrado, embora se possa qualificar como um contrato de direito privado, teve na sua génesis regras de contratação pública. Com efeito, os diplomas legais ao abrigo do qual este (e outros contratos) foram concedidos, não só sujeitavam a concessão de tais empréstimos a um prévio procedimento administrativo - sujeito a prévia candidatura e a decisão a proferir pelo Conselho Diretivo do FCE, após obtenção de parecer prévio da Direção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações internacionais do Ministério das Finanças -, como a sua regulamentação, execução e extinção, se encontravam sujeitos a normas específicas - prevendo um acompanhamento e fiscalização por parte do mutuário durante a sua execução e o reembolso imediato em caso de incumprimento -, afastando-o das normas comuns de direito privado.

Assim, impõe-se concluir que competente para a apreciação, julgamento e execução do mesmo é o tribunal administrativo.

Isto não obstante a fase em que se encontra o contrato - execução coerciva - porquanto se enquadraram na categoria de do artigo 4º, nº1, al. e) do ETAF e 37º, nº1, al. l), do CPTA, as pretensões respeitantes ao *incumprimento dos contratos* cuja apreciação se encontra submetida à jurisdição administrativa. Estas pretensões podem dirigir-se, tanto a exigir o cumprimento do contrato, como a fazer valer a responsabilidade contratual decorrente do seu incumprimento e tanto podem ser propostas por contraentes privados, como por contraentes públicos: pelo menos, no âmbito das relações constituídas por contratos que a lei não qualifique como contratos administrativos.

Nos termos e pelos fundamentos expostos, julga-se procedente a exceção de

incompetência em razão da matéria e declara-se este tribunal incompetente para apreciar a presente causa.

A procedência da exceção de incompetência material determina a procedência dos presentes embargos, com a consequente extinção da execução.

Sem custas atenta a isenção de que beneficia o embargado.

Registe e notifique.

Dessa decisão recorreu o Ministério Público, tendo formulado as seguintes conclusões:

1. Nos termos do artigo 40.º, n.º 1, da Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto (LEI DA ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA JUDICIÁRIO), “Os tribunais judiciais têm competência para as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional.”

2. Dispõe o artigo 4.º, n.º 1, e), da Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro (ESTATUTO DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS) que “Compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objeto questões relativas a:

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;”

3. A presente execução tem por base um contrato de empréstimo entre o Estado e um particular, em que o primeiro atuou (através da FCE e a agora ETF), sem poderes de autoridade, não impondo quaisquer restrições de interesse público ao particular, não lhe atribuindo direitos ou impondo deveres públicos.

4. Por outras palavras, na celebração ou execução do contrato de empréstimo em causa o Estado não atuou revestido de poder ou autoridade administrativa, mas sim com natureza idêntica à de uma qualquer entidade bancária.

5. Efetivamente, o contrato em apreço é em tudo semelhante a um contrato celebrado no âmbito do direito privado, pelo que não se vislumbra qualquer fundamento para atribuir a competência aos tribunais administrativos, no âmbito de uma relação jurídico-administrativa.

6. Por outro lado, concordamos com Maria Helena Barbosa Ferreira Canelas, quando defende, na Revista Julgar, n.º 15, 2011, Coimbra Editora, pág. 118: “Dizíamos nós não acharmos razoável que por força da alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF a mera possibilidade (legalmente prevista) de a celebração de um contrato privado poder ser precedida (e pode nem sequer o ter sido) por um procedimento pré-contratual público, conduza ao desvio/desaforamento dos litígios relativos à interpretação, validade e execução

daquele contrato, que é puramente civilística, dos tribunais judiciais (a que pertence) para os tribunais administrativos. Ocorre aqui, na verdade, um desvio não justificado, à regra material de atribuição de competência. E não querido, estamos em entender. E defendemos uma interpretação desta norma à luz do critério material constitucionalmente acolhido, que permita que os litígios relativos às questões de interpretação, validade e execução do contrato que nada tenham que ver com o procedimento pré-contratual que antecedeu a sua celebração, e que a ela conduziu, sejam decididos pelos Tribunais Judiciais, sem que estes se considerem materialmente incompetentes para deles conhecerem por força de uma interpretação meramente literal daquela norma. Na verdade, uma interpretação assente unicamente na letra daquela alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF chamaria, nestes casos, os juízes dos tribunais administrativos a conhecerem questões de direito privado, reguladas por normas e institutos do direito privado, em afronto à regra da especialização da competência dos vários tribunais, tal como é actualmente entendida e acolhida na sua organização, quer no confronto entre a jurisdição administrativa e a jurisdição judicial quer dentro desta, no que respeita à distribuição pelos tribunais de competência especializada que a compõem, em sede de primeira instância, em razão do seu âmbito material e natureza da causa mas também da sua abrangência territorial e em função do valor da causa. E este não é argumento que deva ser considerado menor, já que o que se pretende e espera de um estado de direito democrático é que este possa e consiga organizar e assegurar um sistema de justiça que se encontre estruturado de forma que lhe permita dar uma resposta capaz, eficiente e em tempo útil. Sendo que naturalmente não pode ser olvidado que na interpretação das normas o intérprete deve, na fixação do sentido e alcance da lei presumir que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados, e reconstituir, a partir da letra da lei, o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico e as circunstâncias em que a lei foi elaborada.”

7. Por conseguinte, consideramos que no presente caso a competência cabe aos tribunais judiciais e não à jurisdição administrativa.

8. Pelo que deverá o presente recurso ser julgado procedente e revogada a decisão recorrida, que deverá ser substituída por outra que julgue improcedente a excepção de incompetência em razão da matéria alegada pelo embargante, por ser competente para apreciar a presente execução o Juízo de Execução da Maia.

Porém, Vossas Excelências, farão, como sempre, JUSTIÇA.

Não foi apresentada resposta ao recurso.

\*

Nada obsta ao conhecimento do mérito.

\*

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

*Decorre do disposto nos arts. 635º, nº 4 e 639º do CPC que são as conclusões da alegação de recurso que delimitam o objecto do recurso e fixam a matéria a submeter à apreciação do tribunal, sem prejuízo das questões de conhecimento oficioso, nos termos do art. 608º, nº 2 do CPC.*

\*

No caso vertente, não existem quaisquer questões que o tribunal deva decidir oficiosamente, que não tenham sido suscitadas em sede de recurso.

\*

A questão colocada em sede de recurso, o qual versa sobre matéria de direito, consiste em verificar se o tribunal comum é incompetente em razão da matéria, por tal competência pertencer aos tribunais administrativos e fiscais.

\*

## **III – Fundamentação de facto e motivação:**

Para conhecimento do objecto do recurso, os factos a ter em conta são todos os que resultam do relatório que antecede, cujo teor aqui dou por reproduzido, bem como o teor do Despacho conjunto nº 500/99:

**Despacho conjunto n.o 500/99.** — O deflagrar do conflito armado na República da Guiné-Bissau, em Julho de 1998, gerou uma série de factores de perturbação do quotidiano vivido naquele país e traduziu-se em evidentes danos, de dimensão individual variável e ainda não perfeitamente quantificada, que afectaram vários agentes económicos portugueses que aí exerciam actividade. Tais prejuízos constituem razão de justificada preocupação dos lesados e motivo para a procura de soluções.

Independentemente da definição de um quadro mais geral de apoios do Governo Português aos seus cidadãos negativamente afectados pelo conflito na Guiné-Bissau, considera-se indispensável e urgente apoiar aqueles que estejam em condições de assegurar a continuidade da sua actividade naquele

país ou de a retomar a curto prazo, contribuindo para o esforço de reconstrução da normalidade da vida económica.

Assim, fica o Fundo para a Cooperação Económica autorizado, nos termos do disposto na alínea a) do n.o 1 e no n.o 5 do artigo 4.o do Decreto-Lei n.o 162/91, de 4 de Maio, com a redacção que lhe foi dada pelo artigo 1.o do Decreto-Lei n.o 307/98, de 12 de Outubro, a conceder empréstimos até perfazer o montante global equivalente a 500 000 000\$, com observância do regulamento que consta em anexo ao presente despacho conjunto e que dele faz parte integrante.

A linha de crédito agora criada poderá ser reforçada, no futuro, se tal se vier a revelar útil e necessário.

13 de Maio de 1999. — Pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, Luís Filipe Marques Amado, Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação. — O Ministro das Finanças, António Luciano Pacheco de Sousa Franco.

#### ANEXO

##### Regulamento

Objecto — facultar recursos financeiros às empresas de direito guineense, qualquer que seja a forma jurídica que revistam, sob a forma de empréstimos a conceder aos seus sócios portugueses, com a finalidade de criar condições de continuidade ou de retoma do normal funcionamento da sua actividade.

Beneficiários — agentes económicos portugueses que, isoladamente ou em associação com terceiros, exploravam empresas de direito guineense, sediadas e a operar na República da Guiné-Bissau à data de 7 de Junho de 1998, qualquer que seja a forma jurídica de que se revistam, desde que detenham o controlo de direito ou de gestão dessas empresas.

Sectores elegíveis — todos com excepção do financeiro.

##### Condições dos empréstimos:

Montante — a definir casuisticamente não podendo, em geral, exceder 100 000 000\$; Moeda — escudo português ou euro;

Taxa de juro — 0,5 % ao ano, fixa durante o prazo da operação, com contagem de juros dia a dia, na base de 365 dias por ano, liquidados e pagos postecipadamente, de acordo com plano a estabelecer casuisticamente;

Prazo — até cinco anos, contados a partir da primeira utilização; Reembolso — a definir casuisticamente, em função do período de recuperação previsto;

Garantias — para garantir o regular cumprimento das obrigações pecuniárias decorrentes do empréstimo o beneficiário deve apresentar: Aval do Estado; ou Qualquer outra garantia aceite pelo Fundo para a Cooperação Económica (FCE);

Forma — contrato de empréstimo a celebrar entre o Estado Português,

representado pelo FCE, na qualidade de mutuante, e o beneficiário, na qualidade de mutuário.

**Apresentação e aprovação de candidaturas – a apresentação das candidaturas é feita ao FCE, mediante a entrega de um dossier, do qual devem, pelo menos, constar os seguintes elementos:**

Memória descritiva;

Indicação, fundamentada, do montante de financiamento pretendido, nomeadamente pela apresentação do plano financeiro de exploração, integrando o empréstimo solicitado e o seu serviço, que demonstre o equilíbrio financeiro susceptível de ser alcançado a curto prazo;

Outros elementos considerados relevantes para uma correcta avaliação do pedido, designadamente os relativos a autorizações para importação e exportação de capitais associados ao empréstimo e ao seu serviço.

**A decisão sobre as candidaturas apresentadas é tomada pelo conselho directivo do FCE, em reunião ordinária ou especialmente convocada para o efeito, após obtenção de parecer prévio da Direcção- -Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais do Ministério das Finanças, devendo a mesma ser ratificada pelas tutelas do FCE quando o montante do empréstimo exceder os 100 000 000\$.**

**Acompanhamento e fiscalização – constitui obrigação do mutuário prestar informação sobre a actividade da empresa, nas datas de vencimento acordadas para o serviço da dívida, justificando eventuais desvios ocorridos em relação ao plano financeiro previsional de exploração.**

**O FCE promoverá as diligências que considere necessárias para garantir a aplicação do empréstimo de acordo com as suas características e objectivos iniciais, o que, a não se verificar, determina a exigência de reembolso imediato da totalidade da dívida, sem prejuízo de outros procedimentos que possa desencadear, de acordo com a situação em apreço e a legislação em vigor.**

**O FCE poderá exigir, também, o reembolso imediato da totalidade da dívida, acrescida de juros de mora à taxa legal em vigor, se o mutuário deixar de satisfazer qualquer obrigação ou compromisso decorrente do contrato celebrado.**

Despesas — serão por conta do mutuário todos os encargos inerentes à celebração do contrato de empréstimo, assim como todas as despesas judiciais e extrajudiciais que o FCE haja que efectuar para garantir a boa cobrança de tudo quanto constitua crédito do Estado Português por força da celebração do contrato.

\*

**Não sendo relevantes para a apreciação do recurso quaisquer outros factos**, verifica-se que a antecedente factualidade resulta do mero exame dos autos executivos e do presente apenso de oposição, estando o identificado Despacho conjunto subjacente ao contrato em causa nos autos publicado no DR, II série, nº 143, 22.06.1999.

\*

#### **IV - Fundamentação de direito:**

É ponto assente, desde logo à luz dos arts. 64º e 65º do CPC e 40º da LOSJ, que a jurisdição administrativa se perfila como especial e delimitada, na medida em que os tribunais que a integram têm a sua competência jurisdicional limitada ao âmbito das relações administrativas e fiscais.

Por isso, é desde logo essencial a qualificação da pretensão deduzida pelo autor/exequente como questão de direito público ou privado.

A competência material do tribunal tem que ser aferida em função da concreta questão cuja decisão é colocada perante o tribunal, evidenciada pela causa de pedir que funda a pretensão jurídica deduzida.

Assim, a competência do tribunal analisa-se em função da relação jurídica objecto do litígio, tal como está configurada pelo autor, atendendo-se, quer ao pedido formulado, quer à respectiva causa de pedir (art. 38º da LOSJ).

Na verdade, fazendo eco da lição de Manuel de Andrade, *in Noções Elementares de Processo Civil*, ed. 1979, p. 90 e seg., para se concluir acerca da competência dos tribunais, há que olhar aos termos em que a acção foi proposta, seja quanto aos seus elementos objectivos (pedido e causa de pedir), quer quanto aos seus elementos subjectivos (partes).

Parte-se, pois, da concreta pretensão do autor/exequente e respectivos fundamentos, não importando averiguar quais deveriam ser as partes e os termos dessa pretensão: "...é o que tradicionalmente se costuma exprimir dizendo que a competência se determina pelo pedido do autor".

Há, por conseguinte, que analisar a relação jurídica tal como vem desenhada pelo autor na petição inicial e, neste caso, pelo exequente no requerimento executivo.

Discute-se, no caso concreto, se o contrato em execução tem cabimento na previsão do art. 4º, nº 1, al e) do ETAF, nos termos do qual compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objeto *questões relativas à validade de actos 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.*

Tal preceito deve ser interpretado à luz do preceituado no art. 212º, nº 3 da CRP, nos termos do qual: *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*, para o qual remete o art. 1º do ETAF.

No caso concreto, à luz da factualidade apurada e, mormente, do teor do Despacho conjunto nº 500/99, em que se funda a celebração do contrato, verifica-se que o contrato de empréstimo que titula a execução foi precedido de um processo administrativo (que desembocou na concessão do empréstimo através de uma decisão administrativa sujeita a regras pré-definidas pela Administração Pública), teve origem num acto administrativo (**A decisão sobre as candidaturas apresentadas é tomada pelo conselho directivo do FCE, em reunião ordinária ou especialmente convocada para o efeito, após obtenção de parecer prévio da Direcção- -Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais do Ministério das Finanças, devendo a mesma ser ratificada pelas tutelas do FCE quando o montante do empréstimo exceder os 100 000 000\$.**), e obedeceu, na fase que antecedeu a respectiva aprovação, na fase da sua celebração e, ainda, na fase da execução, às regras constantes do Regulamento anexo ao Despacho nº 500/99.

Na verdade, o mutuário ficou sujeito, entre outras, às seguintes obrigações:

**Acompanhamento e fiscalização – constitui obrigação do mutuário prestar informação sobre a actividade da empresa, nas datas de vencimento acordadas para o serviço da dívida, justificando eventuais desvios ocorridos em relação ao plano financeiro previsional de exploração.**

**O FCE promoverá as diligências que considere necessárias para garantir a aplicação do empréstimo de acordo com as suas características e objectivos iniciais, o que, a não se verificar, determina a exigência de reembolso imediato da totalidade da dívida, sem prejuízo de outros procedimentos que possa desencadear, de acordo com a situação em apreço e a legislação em vigor.**

**O FCE poderá exigir, também, o reembolso imediato da totalidade da dívida, acrescida de juros de mora à taxa legal em vigor, se o mutuário deixar de satisfazer qualquer obrigação ou compromisso decorrente do contrato celebrado.**

Todas essas regras, aplicáveis nas mais diversas fases contratuais, evidenciam

que está em causa um contrato sujeito a regras fixadas pela Administração Pública, para além das normas de direito civil aplicáveis.

Na verdade, para além de a concessão do empréstimo ter ficado sujeita a um prévio procedimento administrativo, a sua regulamentação, execução e extinção também ficaram sujeitos a normas específicas, diversas das normas do direito privado (prevendo-se um acompanhamento e fiscalização durante a execução do contrato pelo mutuário, com reembolso imediato em caso de incumprimento).

Sucede que, à luz do disposto no art. 4º, nº 1, al e) do ETAF, independentemente de estar em causa um contrato de direito administrativo ou de direito privado, se a Administração tem de recorrer a um procedimento administrativo pré-contratual, a jurisdição competente para conhecer da interpretação, validade e execução do contrato é a jurisdição administrativa. Na verdade, e como é sustentado, a título exemplificativo, no ac. **TRC de 23.08.2012**, proc. 1502/11.9TBGRD, in <https://jurisprudencia.pt/>:

“Quer dizer, e em suma, o que é relevante para determinar o âmbito “contratual” da jurisdição administrativa, continua a ser a natureza jurídica do procedimento que antecedeu – ou que devia ou podia ter antecedido – a sua celebração, e não a própria natureza do contrato.

Tratando-se de um procedimento administrativo, a jurisdição competente para conhecer da execução do próprio contrato celebrado na sua sequência – independentemente de ele ser um contrato administrativo ou de direito privado – é a jurisdição administrativa. E independentemente também de se tratar (de actos pré-contratuais ou) de contratos de uma pessoa colectiva de direito público ou de um sujeito privado que esteja submetido, por lei específica, a deveres pré-contratuais de natureza administrativa. Assim, os contratos cuja execução pertence à jurisdição dos tribunais administrativos, nos termos da citada alínea e), do nº 4, do ETAF, são quaisquer contratos – administrativos ou não – que uma lei específica submeta, ou admita que sejam submetidos, a um procedimento pré-contratual regulado pelas normas de direito administrativo.”

Afirma o recorrente, discordando de tal posição e apoiando-se em Maria Helena Barbosa Ferreira Canelas, na Revista Julgar, nº 15, 2011, Coimbra Editora, pág. 118, que “não acha(r)mos razoável que por força da alínea e) do nº 1 do artigo 4º do ETAF a mera possibilidade (legalmente prevista) de a celebração de um contrato privado poder ser precedida (e pode nem sequer o ter sido) por um **procedimento pré-contratual público**, conduza ao desvio/desaforamento dos litígios relativos à **interpretação, validade e execução daquele contrato, que é puramente civilística**, dos tribunais judiciais (a que pertence) para os tribunais administrativos. Ocorre aqui, na verdade, um

desvio não justificado, à regra material de atribuição de competência. E não querido, estamos em entender. E **defendemos uma interpretação desta norma à luz do critério material constitucionalmente acolhido, que permita que os litígios relativos às questões de interpretação, validade e execução do contrato que nada tenham que ver com o procedimento pré-contratual que antecedeu a sua celebração, e que a ela conduziu, sejam decididos pelos Tribunais Judiciais, sem que estes se considerem materialmente incompetentes para deles conhecerem por força de uma interpretação meramente literal daquela norma”.**

Ora, face aos contornos do caso concreto, independentemente de se considerar que tal posição tem, ou não, apoio na letra e espírito do art. 4º, nº 1, al e) do ETAF e que apenas pode ser perspectivada *de lege ferenda* e já não *de lege lata*, verifica-se que não tem aplicação ao caso *sub judice* na medida em que, como acima já ficou realçado, mesmo abstraindo da fase pré-contratual, não está em causa um contrato puramente civilístico. **Ao contrato em apreço são, pois, aplicáveis regras criadas pela Administração Pública, não só na fase de formação pré-contratual, como ainda nas fases da sua celebração e execução, também sujeitas às regras constantes do Regulamento anexo ao Despacho nº 500/99.**

Como vem referido no ac. TRC de 11.02.2025, proc. 474/23.1T9GRD-A.C1, in <https://www.dgsi.pt/jtrc>, que se debruçou sobre uma situação em tudo idêntica à ora apreciada e cuja posição adoptada acompanhamos, “*a fase da “execução dos contratos” tanto abrange a execução voluntária como a execução coerciva da prestação, na sequência de incumprimento do devedor*”, enquadrando-se na previsão dos arts. 4º, nº 1, al e) do ETAF e 37º, nº 1, al l) do CPTA “*as pretensões respeitantes ao incumprimento de contratos cuja apreciação se encontra submetida à jurisdição administrativa*”.

Verifica-se assim que, não merecendo censura a decisão proferida no que concerne à apreciação da excepção dilatória em questão, fracassa, em consequência, o recurso em apreço.

\*

No que se refere às custas devidas na instância de recurso, actuando o **Ministério Público em representação do Estado Português/ Direcção-Geral do Tesouro e Finanças**, ao abrigo do disposto nos arts 219º da Constituição da República Portuguesa, 4.º, n.º 1, al. b) e 9.º, n.º 1, al. a) do Estatuto do Ministério Público, 24.º, n.º 1 do Código de Processo Civil, **não beneficia o embargado, representado pelo Ministério Público, de qualquer isenção tributária, pelo que lhe compete suportar as custas que sejam devidas, nos termos previstos no art. 527º do CPC.**

\*

**IX - Decisão:**

Pelo exposto, **acordam os Juízes Desembargadores da 3<sup>a</sup> Secção deste Tribunal da Relação do Porto em:**

- julgar improcedente o recurso interposto e, em consequência, em manter a decisão recorrida.

Custas a suportar pelo recorrente embargado – art. 527º do CPC.

Registe e notifique.

Porto, 29.01.2026.

Maria de Fátima Marques da Silva

Ana Vieira

José Manuel Monteiro Correia