

A AMPLITUDE DA COMPETÊNCIA MATERIAL DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS EM SEDE DE ACÇÕES RELATIVAS A RESPONSABILIDADE CIVIL CONTRATUAL

MARIA HELENA BARBOSA FERREIRA CANELAS

A autora desenvolve a questão da delimitação da competência dos Tribunais Administrativos para conhecimento das acções em que é pretendida a efectivação de responsabilidade civil contratual. Nesse sentido afirma-se que a questão da competência dos Tribunais Administrativos passa quer pela natureza das pessoas envolvidas quer pela natureza do objecto do litígio, considerando a fonte da obrigação de indemnização e respectivo facto constitutivo. Conclui-se que a interpretação doutrinal e a aplicação jurisprudencial que é feita sobre as alíneas *b)*, *e)* e *f)* do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF comporta um amplo alargamento da jurisdição administrativa relativamente à cláusula geral do artigo 212.º, n.º 3, da CRP, mantendo-se, no entanto as dúvidas na delimitação das fronteiras entre o âmbito da jurisdição dos Tribunais Administrativos e o âmbito da jurisdição dos Tribunais Judiciais.

1. INTRODUÇÃO

Debruçamo-nos aqui sobre os termos em que actualmente é feita a delimitação da amplitude da competência material dos Tribunais Administrativos para a apreciação e decisão das questões relativas à responsabilidade civil contratual.

O que aqui nos importa aqui, e é a razão destas nossas presentes notas, é saber quais os litígios relativos à responsabilidade contratual que podem ser apresentados aos Tribunais Administrativos para que sejam por estes dirimidos.

Pretendemos aqui perceber em que termos em que se encontra actualmente delimitada a competência dos Tribunais Administrativos para conhecimento das acções em que é pretendida a efectivação de responsabilidade civil contratual. Acções que se fundam no incumprimento contratual, por mora ou incumprimento definitivo, ou por cumprimento defeituoso. Pensamos assim em acções em que uma das partes pretende obter o cumprimento das obrigações a que a contra-parte se encontra adstrita e que não cumpriu voluntariamente (ou cumpriu defeituosamente), como o pagamento do preço, a entrega de uma coisa, a disponibilidade de um bem, a prestação de um serviço, a realização de uma obra, etc., litígios que cada vez com maior frequência os Tribunais Administrativos são chamados a dirimir. Mas também acções em que uma das partes pretende desobrigar-se do contrato com fundamento no incumprimento da contra-parte, através dos mecanismos legalmente previstos, como a sua resolução. Como aquelas em que a parte pretende ser

indemnizada pelos danos causados pelo incumprimento contratual imputável à contraparte. Trata-se assim em acções relativas à execução do contrato (na expressão usada nas alíneas e) e f) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF que à frente analisaremos). E que naturalmente também implicarão a interpretação e a validade do contrato no qual se fundam (questões a que também aludem aquelas alíneas e) e f) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF).

Antecipa-se assim que a questão da competência dos Tribunais Administrativos passará quer pela natureza das pessoas envolvidas quer pela natureza do objecto do litígio, considerando designadamente a fonte da obrigação de indemnização e respectivo facto constitutivo, o que naturalmente envolve o quadro jurídico subjacente à relação material regulamentador daquela relação, criador das respectivas obrigações e direitos.

Sendo que não se pode olvidar que, como é sabido, a competência dos tribunais é aferida em função dos termos em que a acção é proposta, seja quando aos seus elementos objectivos (natureza da pretensão ou do direito para o qual se pretende a tutela judiciária, facto ou acto donde teria resultado esse direito, etc.), seja quanto aos seus elementos subjectivos (identidade das partes). A competência do tribunal não depende da legitimidade das partes nem da procedência da acção (*quid decisum*). A competência material do Tribunal é questão a resolver de acordo com a identidade das partes em juízo e com os termos da pretensão do Autor compreendidos aí os respectivos fundamentos, não importando averiguar quais deviam ser as partes e os termos dessa pretensão. É a estrutura da causa apresentada pelas partes que fixa o tema decisivo para efeitos de competência material, o que significa que é pelo “*quid decidendum*” que a competência se afere, sendo irrelevante qualquer tipo de indagação atinente ao mérito do pedido formulado, ou seja, sendo irrelevante o “*quid decisum*” [vide, a este propósito MANUEL DE ANDRADE, *in Noções Elementares de Processo Civil*, Coimbra, 1979, pág. 91, bem como, por muitos outros, os Acórdãos do Tribunal de Conflitos de 04/07/2006, Proc. 11/2006, de 26/09/96 (Ap. D.R., p. 59), de 27/02/2002, Proc.º n.º 371/02, de 09/03/2004, Proc.º n.º 4/03, de 23/09/2004, Proc.º n.º 5/04, de 16/09/2010, Proc.º n.º 13/09, de 09-06-2010, Proc.º n.º 05/10, *in* www.dgs.pt/jsta e do STJ de 14-05-2009, Proc.º n.º 09S0232, *in* www.dgsi.pt/jstj]. Importando ainda ter presente que o tribunal, apesar de atender apenas aos factos articulados pelo autor na petição inicial e à pretensão jurídica por ele apresentada (causa de pedir e pedidos) não está vinculado às qualificações jurídicas do autor, em conformidade com o disposto no artigo 664.º 1 do CPC ¹⁸⁷.

¹ É o seguinte o ali disposto:

“Artigo 664.º
(Relação entre a actividade das partes e a do juiz)

O juiz não está sujeito às alegações das partes no tocante à indagação, interpretação e aplicação das regras de direito; mas só pode servir-se dos factos articulados pelas partes, sem prejuízo do disposto no artigo 264.º”

2. A DELIMITAÇÃO DA COMPETÊNCIA MATERIAL DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS

Os Tribunais Judiciais gozam de competência genérica ou não discriminada, o que significa que são competentes para o conhecimento de todas as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional, conforme desde logo dispõem o artigo 211.º, n.º 1, da CRP³ e o artigo 26.º, n.º 1⁴, da actual Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (aprovada pela Lei n.º 52/2008, de 28 de Agosto). Preceitos de que também decorre que a competência dos tribunais judiciais é residual, ou seja, são da sua competência as causas não legalmente atribuídas à competência dos tribunais de outra ordem jurisdicional.

Ao invés, os Tribunais Administrativos têm a sua competência limitada às causas que lhe são especialmente atribuídas. Na verdade o n.º 3 do artigo 212.º da CRP define o âmbito da jurisdição administrativa e fiscal em função dos litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais ao estatuir que “*competete 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*”. Norma que é reproduzida no artigo 1.º do actual ETAF (aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, e entretanto alterado pelas Leis n.º 4/2003, de 19 de Fevereiro, n.º 107-D/2003, de 31 de Dezembro, n.º 1/2008, de 14 de Janeiro, n.º 2/2008, de 14 de Janeiro, n.º 26/2008, de 27 de Junho e Decreto-Lei n.º 166/2009, de 31 de Julho).

Aquela norma incorpora assim uma cláusula geral positiva de atribuição de competência aos Tribunais Administrativos dos *litígios emergentes das relações jurídicas administrativas*, e que assim constitui a regra básica sobre a delimitação da competência jurisdicional dos tribunais administrativos com os demais tribunais: os litígios emergentes de relações jurídicas administrativas são, em regra, julgados nos tribunais administrativos. Podendo afirmar-se actualmente que os Tribunais Administrativos são os tribunais comuns em matéria administrativa, detendo reserva de jurisdição nessas matérias, excepto nos casos em que, pontualmente, a lei atribua competência a outra jurisdição.

² Relembre-se o que é dito a este propósito pelo Prof. ALBERTO DOS REIS, in *Código de Processo Civil Anotado*, vol. V, 3.ª Ed., reimpressão, Coimbra Editora, 2007, pág. 92 ss.: “*Se é da competência do juiz indagar e interpretar a regra de direito, pertence-lhe evidentemente a operação delicada da qualificação jurídica dos factos. As partes fornecem os factos ao juiz; mas a sua qualificação jurídica, o seu enquadramento no regime legal, é função própria do magistrado, no exercício da qual ele procede com a liberdade assinalada na 1.ª parte do art. 664.º*”.

³ Norma que dispõe o seguinte: “*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*”.

⁴ Que dispõe que “*Os tribunais judiciais têm competência para as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional*”.

Fala-se a este propósito de uma *reserva material de jurisdição* atribuída pela Constituição aos Tribunais Administrativos. E tem sido debatida, quer na Doutrina quer na Jurisprudência, a questão de saber se tal reserva é absoluta, quer num sentido negativo, implicando que os tribunais administrativos só poderão julgar questões de direito administrativo, quer num sentido positivo conduzindo a que só eles poderão julgar tais questões.

Na Doutrina têm designadamente vindo a defender a natureza absoluta ou fechada daquela reserva material de jurisdição, no sentido de que o legislador ordinário só pode atribuir o julgamento de litígios materialmente administrativos a outros tribunais se a devolução estiver prevista a nível constitucional GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *in Constituição Anotada*, 3.^a Ed., 1993, e MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *in Código de Processo Nos Tribunais Administrativos*, vol. I, pp. 21-25, e DIOGO FREITAS DO AMARAL e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *in As Grandes Linhas da Reforma do Contencioso Administrativo*, pp. 21 e segs.

E têm vindo nomeadamente a defender a natureza relativa daquela reserva material de jurisdição VIEIRA DE ANDRADE, *in A Justiça Administrativa*, 4.^a ed., p. 107 e segs., SÉRVULO CORREIA, *in Estudos em Memória do Prof. Castro Mendes*, 1995, p. 254, RUI MEDEIROS, *in Brevíssimos tópicos para uma reforma do contencioso de responsabilidade*, *in CJA*, n.º 16, pp. 35 e 36, JORGE MIRANDA, *in*, “Os parâmetros constitucionais da reforma do contencioso administrativo”, *in CJA*, n.º 24, p. 3 e segs., admitindo a introdução de desvios ao critério material da natureza da relação jurídica controvertida quando impostos por um obstáculo prático intransponível, de ordem logística, ligado à insuficiência da rede de tribunais administrativos e justificadas pela *necessidade* de salvaguardar o princípio da tutela judicial efectiva que ficaria comprometida pelo “entupimento” e irregular funcionamento daqueles se, porventura, o legislador ordinário, seguindo a via constitucional, atribuísse, de imediato, aos tribunais administrativos o julgamento de todos os litígios de natureza administrativa. Admite esta tese que a cláusula consagra uma *reserva relativa*, um modelo típico, que deixa à liberdade do poder legislativo a introdução de alguns desvios, aditivos ou subtractivos, desde que preserve o núcleo essencial do modelo de acordo com o qual o âmbito regra da jurisdição administrativa corresponde à justiça administrativa em sentido material. Tese que assenta na ideia de que a finalidade principal que presidiu à inserção da norma constante do n.º 3 do artigo 212.º da CRP foi a abolição do carácter facultativo da jurisdição administrativa e não a consagração de uma reserva de competência absoluta dos tribunais administrativos.

Razões aliás aduzidas na exposição de motivos da Proposta de Lei ⁵ que deu origem ao actual ETAF onde se lê o seguinte: “No plano da delicada e complexa matéria da delimitação do âmbito da jurisdição, partiu-se, como

⁵ Publicada *in*, *Reforma do Contencioso Administrativo*, vol. III, p. 13 ss., Coimbra Editora, 2003.

não podia deixar de ser, do quadro constitucional vigente e das imposições que dele decorrem, vinculando o legislador ordinário. Como é bem sabido, desde a revisão constitucional de 1989, e sem que, ao longo destes quase doze anos, o facto tivesse sido objecto de controvérsia, a jurisdição administrativa e fiscal é uma jurisdição constitucionalmente obrigatória, o que, como tem sido assinalado pela doutrina, significa que o legislador não pode pôr o problema de saber se ela deve ou não deve existir. Existe em Portugal e está hoje consolidada, a exemplo do que sucede em França, na Alemanha ou na Itália, uma ordem jurisdicional administrativa e fiscal, diferente da jurisdição comum, constituída por verdadeiros tribunais, dotados de um estatuto em tudo idêntico àquele que a Constituição estabelece para os restantes tribunais, impondo-se hoje assegurar que as vias de acesso a esses tribunais são aptas, como a Constituição também exige, a dar resposta a todas as questões que, por imperativo constitucional, devam ser submetidas a essa jurisdição.

Neste quadro se inscreve a definição do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal que, como a Constituição determina, se faz assentar num critério substantivo, centrado no conceito de “relações jurídicas administrativas e fiscais”. Mas sem erigir esse critério num dogma, uma vez que a Constituição, como tem entendido o Tribunal Constitucional, não estabelece uma reserva material absoluta, impeditiva da atribuição aos tribunais comuns de competências em matéria administrativa ou fiscal ou da atribuição à jurisdição administrativa e fiscal de competências em matérias de direito comum. A existência de um modelo típico e de um núcleo próprio da jurisdição administrativa e fiscal não é incompatível com uma certa liberdade de conformação do legislador, justificada por razões de ordem prática, pelo menos quando estejam em causa domínios de fronteira, tantas vezes de complexa resolução, entre o direito público e o direito privado.”

Entendimento que tem sido com efeito o que tem obtido acolhimento na Jurisprudência do Tribunal Constitucional [vide, entre outros, os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 508/94, in *DR* de 94.12.13, n.º 372/94, in *DR* II Série, n.º 204, de 3 de Setembro de 1994, n.º 347/97, in *DR* II Série, n.º 170, de 25 de Julho de 1997 e n.º 284/2003, de 29 de Maio de 2003], na Jurisprudência do Tribunal de Conflitos [vide, entre outros, os Acórdãos do Tribunal de Conflitos de 27-11-2008, Proc. n.º 19/08, in www.dgsi.pt/jcon] e na Jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo [vide, entre outros, os Acórdãos do STA de 1998.02.18, Rec. n.º 40 247, do Pleno, e de 2000.06.14, Rec. n.º 45 633; de 2001.01.24, Rec. n.º 45 636; de 2001.02.20, Rec. n.º 45 431 e de 2002.10.31, Rec. n.º 1329/02.], admitindo que “o legislador ordinário, desde que não descaracterize o modelo típico, segundo o qual a regra é que o âmbito da jurisdição administrativa corresponde à justiça administrativa em sentido material, pode sem ofensa à lei constitucional, alterar o perímetro natural da jurisdição, quer atribuindo-lhe algumas competências em matérias de direito comum, quer atribuindo aos tribunais comuns algumas competências em matérias administrativas” (in, Acórdão do Tribunal de Conflitos de 27-11-2008, Proc. n.º 19/08).

Assim, e como já se disse, à luz do n.º 3 do artigo 212.º da CRP e do artigo 1.º do ETAF o âmbito da jurisdição administrativa e fiscal é definido em função da qualificação dos litígios como emergentes de relações jurídicas administrativas, que constitui assim a regra geral para a delimitação da competência jurisdicional dos tribunais administrativos com os demais tribunais, detendo por força dela os Tribunais Administrativos competência para dirimir os litígios emergentes de relação jurídicas administrativas, excepto nos casos em que, pontualmente, o legislador atribua competência a outra jurisdição, como os desde logo previstos nos n.ºs 2 e 3 do artigo 4.º do ETAF ⁶, mas também os que são ou venham a ser contemplados em legislação avulsa.

3. DA COMPETÊNCIA MATERIAL DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS QUANTO A ACÇÕES DESTINADAS À EFECTIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADE CIVIL CONTRATUAL

A existência de responsabilidade contratual passa desde logo pela aferição da existência de um contrato, de uma relação contratual de ligue uma ou mais partes. E a delimitação da competência dos Tribunais Administrativos quanto a esta matéria dependerá, em primeira linha, da consideração de que se está, naquela concreta situação, e no litígio emergente do contrato em causa, perante uma relação jurídica administrativa.

⁶ É o seguinte o disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 4.º do ETAF:

“2 — Está nomeadamente excluída do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objecto a impugnação de:

- a) Actos praticados no exercício da função política e legislativa;
- b) Decisões jurisdicionais proferidas por tribunais não integrados na jurisdição administrativa e fiscal;
- c) Actos relativos ao inquérito e à instrução criminais, ao exercício da acção penal e à execução das respectivas decisões.

3 — Ficam igualmente excluídas do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal:

- a) A apreciação das acções de responsabilidade por erro judiciário cometido por tribunais pertencentes a outras ordens de jurisdição, bem como das correspondentes acções de regresso;
- b) A fiscalização dos actos materialmente administrativos praticados pelo Presidente do Supremo Tribunal de Justiça;
- c) A fiscalização dos actos materialmente administrativos praticados pelo Conselho Superior da Magistratura e pelo seu presidente;
- d) A apreciação de litígios emergentes de contratos individuais de trabalho, ainda que uma das partes seja uma pessoa colectiva de direito público, com excepção dos litígios emergentes de contratos de trabalho em funções públicas.
- e) A apreciação de litígios emergentes de contratos individuais de trabalho, que não conferem a qualidade de agente administrativo, ainda que uma das partes seja uma pessoa colectiva de direito público.”

É que como já se disse à luz do n.º 3 do artigo 212.º da CRP, o artigo 1.º do ETAF define o âmbito da jurisdição administrativa e fiscal em função dos litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais.

Se bem que o conceito de *relação jurídica administrativa* se assuma, ali, como decisivo para determinar a competência material dos Tribunais Administrativos⁷, para além daquela cláusula geral positiva de atribuição constante do seu artigo 1.º (decorrente da norma constitucional vertida no n.º 3 do artigo 212.º da CRP, como vimos) o ETAF contém no n.º 1 do seu artigo 4.º um elenco das matérias que, em concreto, se consideram ser da competência dos Tribunais Administrativos. Assim, sempre que nos encontremos perante de situação fora do elenco das matérias exemplificativas vertidas nas várias alíneas do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF impor-se-á dar resposta à questão de saber o que define uma relação jurídica como sendo de natureza administrativa⁸.

Na falta de afirmação legislativa sobre o conceito de relação jurídica administrativa, haverá que fazer apelo aos conceitos que têm vindo a ser utilizados quer pela Doutrina quer pela Jurisprudência.

O conceito de relação jurídica administrativa pode, todavia, ser tomado em diversos sentidos, sendo designadamente mencionadas a acepção *subjectiva*, nos termos da qual seria de considerar como tal qualquer relação jurídica em que intervenha a Administração, designadamente uma pessoa colectiva pública, independentemente da veste em que actuasse; a acepção *objectiva* na qual é atribuído relevo à existência de um estatuto especial do sujeito público, designadamente a presença de elementos de autoridade administrativa, do qual resultará em que nem todas as relações em que intervém a Administração seriam relações administrativas e em que seriam consideradas como tal aquelas em que interviessem entes privados dotados de poderes públicos; e a acepção *funcional* que faz corresponder o carácter administrativo da relação ao âmbito substancial da própria função administrativa⁹.

Tem sido designadamente defendido que o conceito de relação jurídica administrativa deverá ser entendido no sentido tradicional de relação jurídica de direito administrativo, regulada por normas de Direito Administrativo, e que serão aquelas em que *“pelo menos um dos sujeitos seja uma entidade pública ou uma entidade particular no exercício de um poder público, actuando com vista à realização de uma interesse público legalmente definido”*¹⁰.

⁷ Embora não seja decisivo em todos os casos na medida em que existem litígios emergentes de relações jurídicas administrativas cuja resolução é remetida pelo legislador ordinário para os tribunais judiciais e litígios emergentes de relações jurídicas privadas (reguladas pelo direito privado, não pelo direito administrativo) incluído no âmbito da jurisdição administrativa.

⁸ JONATAS E. M. MACHADO, in *“Breves considerações em torno do âmbito da jurisdição administrativa — in, A Reforma da Justiça Administrativa”*, STVDIA IVRIDICA, 86, Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, 2005, pág. 92.

⁹ VIEIRA DE ANDRADE, in *A Justiça Administrativa (Lições)*, 5.ª Edição, Almedina, 2004, pág. 59.

¹⁰ VIEIRA DE ANDRADE, in *A Justiça Administrativa (Lições)*, 5.ª Edição, Almedina, 2004, pág. 59.

E MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA ¹¹, fazem aos seguintes factores e os critérios a que deve recorrer-se de modo a poder aplicar-se, em função disso, a cláusula material de jurisdição dos tribunais administrativos que se encontra consagrada no artigo 212.º, n.º 3, da CRP, considerando serem designadamente relações jurídico-administrativas:

“em princípio, aquelas que se estabeleçam entre duas pessoas colectivas públicas ou entre dois órgãos administrativos (...) desde que não haja nas mesmas indícios claros da sua pertinência ao direito privado”;

“aquelas em que um dos sujeitos, pelo menos (seja ele público ou privado) actua no exercício de um poder de autoridade, com vista à realização de um interesse público legalmente definido (...)”;

iii) “aquelas em que esse sujeito actua no cumprimento de deveres administrativos, de autoridade pública, impostos por motivos de interesse público (...)”

E segundo FREITAS DO AMARAL ¹², relação jurídico-administrativa é *“aquela que confere poderes de autoridade ou impõe restrições de interesse público à Administração perante os particulares ou que atribui direitos ou impõe deveres públicos aos particulares perante a Administração”*.

Independente da disputa doutrinal em torno do conceito de relação jurídica administrativa a que os artigos 212.º, n.º 3, da CRP e 1.º do ETAF fazem apelo a Jurisprudência tem vindo sobretudo a decidir as questões concretas que lhe têm sido colocadas a propósito da delimitação de competências dos Tribunais para acções relativas a contratos (que são as que neste momento nos importam) por referência às normas insertas nas alíneas *b)*, *e)* e *f)* do n.º 1 do artigo 4 do ETAF, que são as que ali expressamente a tais litígios [vide, designadamente, os Acórdãos do Tribunal de Conflitos de 09-12-2010, Proc. 20/10; de 16-09-2010, Proc. 13/09; de 09-06-2010, Proc. 5/10; de 25-11-2010, Proc. 21/10].

E com efeito, é ao abrigo das normas específicas insertas nas alíneas *b)*, *e)* e *f)* do n.º 1 daquele artigo 4.º do ETAF que devem ser resolvidas as questões da delimitação da competência dos Tribunais Administrativos no que respeita a acções relativas a contratos sempre que se esteja perante situação por elas abrangida. Na verdade é na área dos litígios relativos a contratos (e através daquelas normas) que sobretudo se operam os maiores desvios ao critério material (geral) de delimitação da competência dos Tribunais Administrativos vertido no artigo 212.º, n.º 3, da CRP e acolhido no n.º 1 do artigo 4.º do ETAF. É que se bem que na exposição de motivos da Proposta de Lei de onde emergiu o actual ETAF ¹³ se tenha referido que a atribuição de

¹¹ *In, Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais — anotados*, volume I, Almedina, 2004, pág. 25,

¹² *In, Direito Administrativo*, fotocopiado, vol. III, pág. 439-440,

¹³ *Publicada in, Reforma do Contencioso Administrativo*, vol. III, p. 13 ss., Coimbra Editora, 2003.

causas não administrativas à jurisdição administrativa na necessidade de superar «*as maiores dificuldades no traçar da fronteira com o âmbito da jurisdição dos tribunais comuns*» que tradicionalmente se colocavam, quer pela dificuldade de distinguir o direito administrativo do direito privado quer pela confluência e interpenetração de ambos na regulação de uma mesma regulação jurídica ¹⁴, com as alterações entretanto introduzidas o ETAF acabou por ficar recheado de casos em que se exige essa distinção. O que ocorre também com as alíneas *b)*, *e)* e *f)* do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF, como se verá. Na verdade, ali estas dificuldades de distinção não impediram o legislador de considerar administrativos aqueles contratos que sejam regulados, em aspectos substantivos do seu regime, por normas de direito público, exigindo, portanto, que se distinga entre contratos administrativa e civilisticamente regulados exactamente para estes mesmos efeitos ¹⁵.

Atentemos, pois, nas alíneas *b)*, *e)* e *f)* do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF, que dispõem o seguinte:

Artigo 4.º
Âmbito da jurisdição

1 — Compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham nomeadamente por objecto:

(...)

b) Fiscalização da legalidade das normas e demais actos jurídicos emanados por pessoas colectivas de direito público ao abrigo de disposições de direito administrativo ou fiscal, bem como a verificação da invalidade de quaisquer contratos que directamente resulte da invalidade do acto administrativo no qual se fundou a respectiva celebração;

(...)

e) Questões relativas à validade de actos pré-contratuais e à inter-

¹⁴ Diz o seguinte aquela exposição de motivos quanto à delimitação da competência dos Tribunais Administrativos no que respeita a acções sobre contratos: “*A jurisdição administrativa passa, também, a ser competente para a apreciação de todas as questões relativas a contratos celebrados por pessoas colectivas de direito público, independentemente da questão de saber se tais contratos se regem por um regime de direito público ou por um regime de direito privado; também neste domínio, se optou, em relação às pessoas colectivas de direito privado, ainda que detidas pelo Estado ou por outras entidades públicas, por apenas submeter à jurisdição administrativa os litígios respeitantes a contratos administrativos que essas entidades celebrem com outras entidades privadas ou respeitantes a contratos cujo procedimento de formação se encontre submetido, nos termos da lei, a um regime específico de direito público. A competência dos tribunais administrativos estende-se, nesses casos, à apreciação da validade dos próprios actos jurídicos de preparação e adjudicação do contrato (“actos pré-contratuais”), praticados por estas entidades.*”

¹⁵ MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, in *Código de Processo nos Tribunais Administrativos, Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Anotados*, Volume I, Almedina, 2004, pág. 53.

pretação, validade e execução de contratos a respeito dos quais haja lei específica que os submeta, ou que admita que sejam submetidos, a um procedimento pré-contratual regulado por normas de direito público;

- f) *Questões relativas à interpretação, validade e execução de contratos de objecto passível de acto administrativo, de contratos especificamente a respeito dos quais existam normas de direito público que regulem aspectos específicos do respectivo regime substantivo, ou de contratos em que pelo menos uma das partes seja uma entidade pública ou um concessionário que actue no âmbito da concessão e que as partes tenham expressamente submetido a um regime substantivo de direito público; (...)*”

3.1. Da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF

A solução acolhida na 2.ª parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF de atribuir aos Tribunais Administrativos a competência para “*verificar a invalidade de quaisquer contratos que directamente resulte da invalidade do acto administrativo no qual se fundou a respectiva celebração*”, que corresponde às situações de invalidade consequente do contrato previstas no artigo 185.º, n.º 1, do CPA¹⁶ e a que actualmente se refere o Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, no seu artigo 283.º¹⁷, pretende manter, em sintonia com o critério (geral) material, na competência dos Tribunais Administrativos as causas nas quais se imponha a apreciação da (in)validade consequente dos contratos, fundada directamente (e unicamente) na invalidade do acto administrativo

¹⁶ Norma que dispõe: “Os contratos administrativos são nulos ou anuláveis, nos termos do presente Código, que quando forem nulos ou anuláveis os actos administrativos de que haja dependido a sua celebração”.

¹⁷ É a seguinte a redacção do artigo 283.º do CCP:

“Artigo 283.º

Invalidade consequente de actos procedimentais inválidos

1 — *Os contratos são nulos se a nulidade do acto procedimental em tenha assentado a sua celebração tenha sido judicialmente declarada ou possa ainda sê-lo.*

2 — *Os contratos são anuláveis se tiverem sido anulados ou se forem anuláveis os actos procedimentais em que tenha assentado a sua celebração.*

3 — *O disposto no número anterior não é aplicável quando o acto procedimental anulável em que tenha assentado a celebração do contrato se consolide na ordem jurídica, se convalide ou seja renovado, sem reincidência nas mesmas causas de invalidade.*

4 — *O efeito anulatório previsto no n.º 2 pode ser afastado por decisão judicial ou arbitral, quando, ponderados os interesses públicos e privados em presença e a gravidade da ofensa geradora do vício do acto procedimental em causa, a anulação do contrato se revele desproporcionada ou contrária à boa fé ou quando se demonstre inequivocamente que o vício não implicaria uma modificação subjectiva no contrato celebrado nem uma alteração do seu conteúdo essencial.”*

(ou no procedimento) que o precedeu e no qual se fundou. O que se compreende já que nele (no contrato), independentemente da sua natureza, se projectam os vínculos administrativos do acto ou procedimento administrativo pré-contratual.

3.2. Da alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF

E a solução acolhida na alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF de atribuir aos Tribunais Administrativos a competência para as *“questões relativas à validade de actos pré-contratuais e à interpretação, validade e execução de contratos a respeito dos quais haja lei específica que os submeta, ou que admita que sejam submetidos, a um procedimento pré-contratual regulado por normas de direito público”* também acolhe como relevante a natureza jurídica do procedimento que antecedeu (ou que devia ou podia ter antecedido) a sua celebração e não a própria natureza do contrato. Se se trata de um procedimento administrativo a jurisdição competente para conhecer da interpretação, validade e execução (em que se inserem as questões da responsabilidade contratual) do próprio contrato celebrado na sua sequência, independentemente de ele ser um contrato administrativo ou de direito privado, é a jurisdição administrativa.

Neste sentido decidiu o Tribunal de Conflitos no Acórdão de 11-03-2010, Proc. 028/09, in www.dgsi.pt/jsta considerando serem os tribunais administrativos, e não os tribunais judiciais, os competentes para conhecer das questões emergentes de contratos de prestação de serviços de comunicação de dados, circuitos e banda larga celebrados entre o Estado-Maior-General das Forças Armadas e uma entidade particular, passíveis de serem submetidos a um procedimento pré-contratual de direito público. Tratava-se ali de um alegado incumprimento, por parte do Estado/EMGFA, de vários contratos de prestação de serviços de comunicação de dados, circuitos e banda larga mencionados na petição inicial, que obrigavam a entidade pública ao pagamento das quantias referidas nas datas estabelecidas que não foi efectuado e que a autora pretendia que lhe fosse feito, acrescido dos respectivos juros de mora. E fundamentou-se ali da seguinte forma a decisão tomada: *“O legislador do ETAF, no preceito acima transcrito, submete à jurisdição administrativa e fiscal não apenas os contratos efectivamente regidos por um procedimento pré-contratual de direito público, mas ainda aqueles que a lei admita que sejam submetidos a um tal procedimento. Não se exige, assim, uma submissão concretizada em acto, mas uma submissão meramente possível, potencial. E não há qualquer dúvida de que os contratos em apreço, quer pelo seu objecto, quer pela qualidade de uma das partes (o Estado), poderiam ser regulados pelas normas procedimentais constantes dos citados diplomas. Depois, por uma razão lógica ou de interpretação do sentido do sistema.*

Sabe-se que, neste domínio, foi intenção clara do legislador alargar o âmbito da competência da jurisdição administrativa, procedendo a uma delimitação pontual do conceito de “relação jurídica administrativa” (art. 212.º,

n.º 3, da Constituição [CRP]) através de um critério mais abrangente do que o usado pelo direito ordinário anterior. Abandonou, assim, a distinção tradicional entre “actos de gestão pública” e “actos de gestão privada”, categorias que deixaram, para o efeito, de oferecer interesse operatório, orientando-se antes pela referida qualificação constitucional da relação jurídica que entreviu em situações que, anteriormente, não cabiam, pelo menos de forma expressa, nos limites da jurisdição. É o caso, designadamente, dos contratos cujo objecto seja passível de acto administrativo e dos contratos com regime substantivo regulado, em algum aspecto, por normas de direito público ou que as partes tenham remetido para uma disciplina juspublicística. É justamente nesta linha de pensamento que se insere a transcrita disposição do ETAF que abstrai da natureza das normas que materialmente regulam o contrato, colocando-o na órbita dos tribunais administrativos desde que a lei preveja a possibilidade da sua submissão a um procedimento pré-contratual de direito público. O acento tónico indiciador da natureza administrativa da relação jurídica é aqui colocado, não no conteúdo do contrato nem na qualidade das partes, mas nas regras de procedimento pré-contratuais potencialmente aplicáveis.”

E independentemente também de se tratar 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, como sucedia designadamente, por força do regime do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março em matéria de empreitadas de obras públicas, por força do Decreto-Lei n.º 223/2000, de 9 de Agosto quanto às sociedades públicas ou concessionários de obras e serviços públicos ou por força do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho em matéria de aquisição de bens móveis ou de serviços nos sectores específicos regulados, e como sucede actualmente nos casos e situações previstas no Código dos Contratos Públicos, com sujeição às regras procedimentais para escolha do co-contratante nos termos e casos ali previstos (vide, designadamente, os artigos 1.º, 2.º, 3.º, 6.º, 7.º, 8.º, 16.º, 17.º, 18.º bem como para as situações excluídas os artigos 4.º, 5.º, 13.º daquele CCP).

Os contratos cuja interpretação, validade ou execução pertence à jurisdição dos tribunais administrativos, nos termos desta alínea e) são assim quaisquer contratos, administrativos ou não (com excepção dos de natureza laboral, por força da alínea d) n.º 3 do artigo 4.º do ETAF) que *uma lei específica* submeta ou admita que sejam submetidos a um procedimento pré-contratual regulado por normas de direito administrativo. O que significa que para esses litígios contratuais ficarem sujeitos à jurisdição administrativa não é necessário que o respectivo contrato tenha sido celebrado na sequência de uma pré-contratação administrativa, desde que haja uma lei que admita que ele seja submetido a um procedimento dessa natureza.

A competência material da jurisdição administrativa vale, portanto, quer no caso de o procedimento prévio à sua celebração ter assumido a forma (fosse ou não obrigatória) de procedimento administrativo pré-contratual, quer

no caso de a entidade administrativa contratante (por tal forma não ser obrigatória, só permitida) ter optado legalmente por uma forma de pré-contratação de natureza privatística ¹⁸.

Por sua vez a referência a uma lei específica como factor de submissão do contencioso de certos contratos à jurisdição administrativa compreende-se sobretudo para os contratos de direito privado sujeitos a um procedimento pré-contratual por pressão das normas comunitárias e para superar também a relutância do legislador a chamar para aqui o conceito de contrato administrativo. Porque, como é evidente, o contencioso dos contratos administrativos cabe sempre à jurisdição administrativa em qualquer caso, tenham sido ou não precedidos de procedimento de sua formação e haja ou não lei específica a prever a sua submissão a um procedimento administrativo de pré-contratação.

Sendo que a referência à existência de uma lei específica sobre a obrigação ou permissão de recurso a um procedimento de contratação administrativa não deve ser tomada num sentido mais ou menos rigoroso, de maior ou menor generalidade dessa lei. Tal referência terá vindo da inexistência de uma disposição geral do ordenamento jurídico como a do artigo 181.º do CPA ¹⁹ em relação aos contratos de direito privado (mesmo os da Administração) prevendo a procedimentalização administrativa da sua formação. Assim, e ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF basta que exista uma qualquer lei, mais ou menos generalizante, a dispor que um contrato privado, seja da Administração seja de um sujeito jurídico privado, está ou pode estar sujeito a tal procedimento para que a estatuição desta alínea já funcione ²⁰. Neste âmbito assumem especial relevância os contratos celebrados na sequência dos procedimentos pré-contratuais actualmente previstos e regulados no Código dos Contratos Públicos (e anteriormente pelo DL. n.º 197/99 e DL. 55/99) para que amiúde são remetidas as pessoas colectivas de direito privado por efeito de mecanismos de financiamento ou de atribuição de apoios públicos. Em tais casos, os litígios respeitantes à interpretação, validade e execução de um contrato de natureza privada, celebrado entre dois sujeitos privados, mas que uma lei tenha sujeitado ou tenha admitido que fosse sujeito a um procedimento pré-contratual público são da competência dos Tribunais Administrativos. Trata-se, sem dúvida, a nosso ver, de um grande desvio ao critério (geral) material de delimitação da competência acolhido no artigo 3.º, n.º 3, do ETAF. Tanto mais que a circunstância de um tal contrato ter ser precedido (ou seja precedível) de um procedimento

¹⁸ Neste sentido MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, in *Código de Processo nos Tribunais Administrativos, Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Anotados*, Volume I, Almedina, 2004, pág. 51.

¹⁹ Que dispõe: “São aplicáveis à formação dos contratos administrativos, com as necessárias adaptações, as disposições deste Código relativas ao processo administrativo”.

²⁰ Neste sentido MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, in *Código de Processo nos Tribunais Administrativos, Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Anotados*, Volume I, Almedina, 2004, pág. 52.

pré-contratual público (o que significa que foi aquele procedimento, o tendente à celebração do contrato, que o mesmo é dizer à escolha do co-contratante e respectiva proposta, o sujeito às regras públicas de contratação) não conduz a que o contrato seja ele regulado por normas de direito público. O contrato de natureza privada manterá essa sua natureza própria, e por conseguinte é às normas de direito privado que o mesmo contrato se encontrará sujeito, encontrando-se regulamentado pelo direito substantivo privado, sendo à luz do quadro jurídico privado que hão-de ser dirimidas as questões relativas à sua interpretação e validade como as questões relacionadas com o seu cumprimento e incumprimento.

Ora se bem que se compreenda a opção legislativa de atribuir o conhecimento judicial das questões de interpretação, validade ou execução dos contratos privados precedidos ou precedíveis de procedimentos pré-contratuais de direito público aos tribunais administrativos quando elas se suscitem por via desse procedimento administrativo prévio, desde logo por efeito do contágio da anulação do procedimento prévio (cuja conhecimento se encontra atribuído aos tribunais administrativos, por força do disposto na 1.ª parte da alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF), pelo que bem se compreende que em situações de anulação do procedimento as questões sobre a validade do contrato celebrado na sua sequência também devam ser colocadas aos tribunais administrativos. Como também se compreende que as questões atinentes à interpretação, validade e execução do contrato celebrado na sequência de procedimento administrativo prévio assentes precisamente nos vínculos emergentes desse procedimento sejam também decididas pelos tribunais administrativos. Todavia já não achamos razoável que por força desta norma (alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF) a mera possibilidade (legalmente prevista) de a sua celebração 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 do contrato que é puramente civilístico dos tribunais judiciais para os tribunais administrativos. Solução que ademais não se acha conforme à opção constitucional. Nem existe fundamento bastante, nem sequer de ordem prática, como foi por exemplo o apontado para outras opções do legislador quanto à manutenção da atribuição da competência para conhecer questões de natureza administrativa aos tribunais judiciais, como é o caso das questões atinentes aos processos de contra-ordenação ²¹ como aos

²¹ Conforme ressalva da parte final da alínea l) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF que dispõe o seguinte: “*Compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham nomeadamente por objecto (...) promover a prevenção, cessação e reparação de violações a valores e bens constitucionalmente protegidos em matéria de saúde pública, ambiente, urbanismo, ordenamento do território, qualidade de vida, património cultural e bens do Estado, quando cometidas por entidades públicas e desde que não constituam ilícito penal ou contra-ordenacional*”, e como tem vindo a ser decidido pelo Supremo Tribunal Administrativo em vários acórdãos, dos quais salientamos o Acórdão de 13-11-2007, Rec. n.º 697/07, in www.dgsi.pt/jsta.

processos expropriativos ²², que permaneceram após a reforma de 2004 na esfera de competência dos Tribunais Judiciais.

Sendo certo, e importa referir, que já após a reforma de 2004 tem vindo a ser feito um progressivo ajuste na distribuição das competências entre os tribunais administrativos e os tribunais judiciais, com acomodamento ao critério natural que é o critério material, quer por efeito directo do legislador, através de introdução de alterações legislativas operadas em sectores e área específicas, inserindo em legislação avulsa normas pelas quais passou agora a atribuir expressamente aos tribunais administrativos competência para conhecerem questões que anteriormente se encontravam (expressamente) atribuídas aos tribunais judiciais. É o caso, por exemplo da lei da nacionalidade (aprovada pela Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro), que na sua 4.ª alteração, operada pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril retirou dos Tribunais Judiciais (no caso o Tribunal da Relação de Lisboa) a competência para atribuição dos recursos relativos à atribuição, aquisição ou perda de nacionalidade portuguesa e deslocou-a para os Tribunais (confronte-se os artigos 25.º, 26.º e 32.º da Lei da Nacionalidade na sua original redacção e na redacção que lhes foi dada pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril)

Mas tal movimento passa também por uma renovada interpretação e aplicação de leis que tendo permanecido imutáveis, têm agora vindo a sofrer pela mais recente jurisprudência uma interpretação actualizante, fazendo uma interpretação das normas já anteriormente vigentes, e à luz das quais entendia anteriormente que as questões a elas atinentes eram da competência dos tribunais judiciais, hoje, fazendo uma interpretação actualista das mesmas normas considera que a competência para o seu conhecimento pertence aos Tribunais Administrativos — é o caso da Lei do Jogo (DL. n.º 422/89, de 2 de Dezembro, na redacção dada pelo DL. n.º 10/95, de 19 de Janeiro) com as questões atinentes ao conhecimento das sanções administrativas aplicadas e da sua não qualificação como meras contra-ordenações ²³. Esta é uma tendência que tem vindo a ser seguida quer pelo Supremo Tribunal Administrativo (secundada pelo Tribunal de Conflitos), a de avocar à ordem dos tribunais a que preside, a dos tribunais administrativos, uma competência cada vez mais alargada e ampla, que corresponde precisamente a um movimento que é o de recolocar no seu lugar *natural* o da jurisdição administrativa, o

²² Conforme artigo 38.º, n.º 1, do Código das Expropriações (aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro) que dispõe que “na falta de acordo sobre o valor da indemnização, é este fixado por arbitragem, com recurso para os tribunais comuns” e como tem vindo a ser decidido pelo Tribunal de Conflitos (vide Acórdão de 22-02-2011, Proc. 26/10, in www.dgsi.pt/jsta).

²³ Vide o Acórdão do Tribunal de Conflitos de 25-10-2005, Proc. 17/04, in www.dgsi.pt/jsta, no qual foi decidido que “*competete aos tribunais administrativos conhecer do recurso interposto de despacho do Secretário de Estado de Turismo que, com fundamento na falta de entrega atempada nos cofres do Estado de verba retida, a título de IRS, relativa a prémios de jogos, aplicou a concessionário de uma sala, uma pena de multa, ao abrigo das disposições combinadas dos artigos 38.º/2/m) e 39.º/1/b) do Regulamento da Exploração do Jogo do Bingo aprovado pelo DL n.º 314/95, de 24 de Novembro.*”

conhecimento dos litígios relativos a questões que do ponto de vista material ou substancial constituam litígios administrativos, por emergirem de uma relação jurídica administrativa (movimento que, diga-se, igualmente tem vindo a ocorrer a propósito do âmbito da competência dos tribunais fiscais, dos quais aqui não nos pretendemos ocupar). Deve contudo, a nosso ver, ter-se algum cuidado e atenção a este respeito, não devendo descuidar-se os efeitos (nefastos) causados por tal tendência. Mas deixemos essas questões para outra ocasião, já que extravasam o âmbito destas nossas notas.

Voltemos à questão de que nos ocupávamos. 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 civilístico, dos tribunais judiciais (a que pertence) para os tribunais administrativos²⁴. 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 juizes 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,

²⁴ Acompanhamos aqui a crítica feita, a este propósito, por MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, in *Código de Processo nos Tribunais Administrativos, Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Anotados*, Volume I, Almedina, 2004, pág. 53.

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 ²⁵.

Não faz designadamente qualquer sentido retirar dos tribunais judiciais (a quem pertence a competência material para essas questões) as questões atinentes aos defeitos da obra, aos prazos da sua execução, determinação e pagamento do preço, etc, no que respeita aos contratos de empreitada privados só porque a sua celebração foi, por força de lei específica, precedida por exemplo por um procedimento de Concurso Público, quando precisamente a sua execução e cumprimento de tal contrato não se encontra regulada por normas de direito público (a das empreitadas de obras públicas, actualmente disciplinada no Código dos Contratos Públicos — artigos 343.º ss.) mas pelas normas de direito privado (estatuídas nos artigos 1207.º ss. do Código Civil). É que a circunstância de existir “*lei específica que o submeta ou admita que seja submetido a um procedimento pré-contratual regulado por normas de direito público*” apenas tem como efeito isso mesmo, a sujeição da entidade particular a mecanismos (processualismos) de escolha do seu co-contratante com quem vai celebrar o contrato. A regulação pública é ali meramente adjectiva (ainda que vá condicionar o conteúdo do contrato pelo papel determinante que os procedimentos públicos de formação dos contratos têm na sua conformação — vide designadamente os artigos 40.º, 56.º, 57.º, 70.º, 73.º, 74.º, artigo 96.º do CCP) não se estendendo à regulação substantiva do contrato, que permanece privada. O quadro jurídico substantivo é, por conseguinte, distinto e autónomo. Nem existe qualquer elemento de conexão com o direito administrativo quando perante uma situação de incumprimento de um contrato desta natureza o credor da prestação em falta recorra ao Tribunal para a obter coercivamente ou para ser ressarcido dos danos causados pelo incumprimento (ou cumprimento defeituoso). As acções de responsabilidade contratual emergentes de contratos de natureza privada celebrados entre entidades de direito privado devem assim continuar a integrar-se, no nosso entendimento, na competência dos Tribunais Judiciais mesmo quando exista lei específica que admita ou sujeite a sua celebração aos trâmites próprios de um procedimento pré-contratual público como os actualmente previstos e regulados no Código dos Contratos Públicos. Entendimento diverso afronta, a nosso ver, o critério material de repartição de competência jurisdicional, constitucionalmente acolhido, já que não existem razões justificativas subjacentes a tal opção legislativa. Pelo contrário, o sistema judicial, no seu todo, encontra-se organizado de forma a que melhor se encontram talhados para dar resposta às questões relativas à execução de tais contratos os Tribunais Judiciais, quer por efeito da amplitude dos meios processuais de que

²⁵ BAPTISTA MACHADO, in *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Almedina, Coimbra, 1985, pág. 181

dispõem para o efeito, ajustados a cada uma das concretas pretensões e objecto das acções, designadamente, e quando está em causa a mera obtenção do pagamento do preço, os meios processuais simplificados da *injunção* e o da *acção declarativa especial para cumprimento de obrigações pecuniárias emergentes de contratos* (previstos e regulados no DL. n.º 269/98, de 1 de Setembro), que permitem de forma ágil e simplificada a obtenção da tutela judicial adequada. Meios processuais que não se encontram (pelo menos actualmente) ao dispor dos Tribunais Administrativos. Destrinças que também se repercutem em sede executiva, não estando os Tribunais Administrativos providos dos meios necessários (incluindo os informáticos) à efectivação da acção executiva prevista e regulada no processo civil (e que naturalmente é a aplicável, aliás em conformidade com o artigo 157.º, n.º 2, do CPTA), não se encontrando talhados (nem preparados) sob todos os pontos de vista, para serem chamados a decidir acções relativas a diferendos de natureza privatística pendentes entre privados nem consequentemente a fazer aplicar e executar decisões judiciais dessa natureza.

A vantagem abundantemente referida para a submissão a uma mesma e única jurisdição de todas as questões surgidas quanto a contratos que possam ser ou tenham sido sujeitos, para a sua celebração, a um procedimento pré-contratual prévio regulado por lei de natureza pública (e este procedimento destina-se a encontrar o melhor parceiro contratual, já que é sempre um procedimento para escolha do co-contratante, que também envolve a definição do seu conteúdo, através da definição das respectivas cláusulas contratuais que se terão como sendo as mais favoráveis ou vantajosas) — a de não complicar a vida de quem necessite de tutela judicial, afastando a necessidade de duplicar acções quando quisessem ver judicialmente reconhecidas pretensões dessas suas questões (as de natureza privatística e as de natureza administrativa) ²⁶ — cede assim à grande desvantagem do desforamento dos litígios privatísticos para os tribunais administrativos.

3.3. Da alínea f) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF

Apresenta-se finalmente como menos ambíguo, e por conseguinte, menos controverso, o critério de competência acolhido na alínea f) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF de acordo com o qual as “*questões relativas à interpretação, validade e execução de contratos de objecto passível de acto administrativo, de contratos especificamente a respeito dos quais existam normas de direito público que regulem aspectos específicos do respectivo regime substantivo, ou de contratos em que pelo menos uma das partes seja uma entidade pública ou um concessionário que actue no âmbito da concessão e que as*

²⁶ Objecção que é a indicada por MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, in *Código de Processo nos Tribunais Administrativos, Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Anotados*, Volume I, Almedina, 2004, pág.

partes tenham expressamente submetido a um regime substantivo de direito público” pertencem aos Tribunais Administrativos.

Na verdade faz-se ali uma enunciação de contratos que serão de qualificar de *contratos administrativos*.

O artigo 178.º do CPA definia no seu n.º 1 o conceito de contrato administrativo como “*o acordo de vontades pelo qual é constituída, modificada ou extinta uma relação jurídica administrativa*”, elencando de seguida, no seu n.º 2, de forma exemplificativa os seguintes contratos considerados contratos administrativos: de empreitada de obras públicas, de concessão de obras públicas; de concessão de serviços públicos; de concessão de exploração do domínio público; de concessão de uso privativo do domínio público; de concessão de exploração de jogos de fortuna ou azar; de fornecimento contínuo e de prestação de serviços para fins de imediata utilidade pública.

O actual Código dos Contratos Públicos não nos dá hoje a noção de *contrato administrativo*. O legislador deste Código optou por não o fazer. Ao invés estabelece (artigo 1.º, n.º 6) os critérios para a qualificação de um contrato como *contrato administrativo*, o que ali faz da seguinte forma: “*Sem prejuízo do disposto em lei especial, reveste a natureza de contrato administrativo o acordo de vontades, independentemente da sua forma ou designação, celebrado entre contraentes públicos e co-contratantes ou somente entre contraentes públicos, que se integre em qualquer das seguintes categorias:*

- a) *Contratos que, por força do presente Código, da lei ou da vontade das partes, sejam qualificados como contratos administrativos ou submetidos a um regime substantivo de direito público;*
- b) *Contratos com objecto passível de acto administrativo e demais contratos sobre o exercício de poderes públicos;*
- c) *Contratos que confirmam ao co-contratante direitos especiais sobre coisas públicas ou o exercício de funções dos órgãos do contraente público;*
- d) *Contratos que a lei submeta, ou que admita que sejam submetidos, a um procedimento de formação regulado por normas de direito público e em que a prestação do co-contratante possa condicionar ou substituir, de forma relevante, a realização das atribuições do contraente público.*

Encontra-se, pois, em tendencial sintonia e convergência, com esta norma o critério de competência material acolhido na alínea *f)* do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF.

Não há dúvida que se encontram abrangidos pela jurisdição administrativa os contratos qualificados expressamente pela lei como administrativos (como é o caso dos contratos então previstos no n.º 2 do artigo 178.º do CPA e dos contratos actualmente tipificados no Título II da Parte III do Código dos Contratos Públicos: empreitada de obras públicas, concessão de obras públicas e de serviços públicos, concessão de obras públicas, locação de bens

móveis, aquisição de bens móveis, aquisição de serviços, sem prejuízo de outros previstos em lei avulsa). Contratos para os quais, por se encontrarem já, de forma expressa, legalmente qualificados como contratos administrativos é dispensada a aferição de tal qualidade por apelo aos critérios de administratividade.

E estão também abrangidos pela jurisdição administrativa (tendo, ademais, natureza administrativa) os contratos de objecto passível de acto administrativo, que são aqueles que celebrados ao abrigo da autonomia pública contratual versam sobre a produção de efeitos jurídicos que a lei previra serem atingidos mediante a prática de um acto administrativo. Com efeito é permitido às Entidades Administrativas que na prossecução das suas atribuições ou dos seus fins celebrem quaisquer contratos administrativos, salvo se outra coisa resultar da lei ou da natureza das relações a estabelecer — é o que decorria do artigo 179.º do CPA e é hoje acolhido no artigo 278.º do Código dos Contratos Públicos, consagrando-se aqui o princípio da autonomia contratual da Administração ²⁷. Trata-se aqui dos designados *contratos administrativos substitutivos e integrativos de actos administrativos* ²⁸ que constituem casos em que a Administração em vez de alcançar o efeito jurídico tido em vista através de acto administrativo, ou de o alcançar totalmente por essa via, celebra um contrato com o destinatário desses efeitos, acordando com ele sobre o modo de harmonizar reciprocamente os interesses que cada um tem na situação concreta em causa. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA ²⁹ apontam como exemplo o contrato pelo qual, em substituição de uma declaração de expropriação já projectada ou anunciada a Administração e o proprietário acordam na «compra e venda» do prédio *expropriandi*, na transferência da propriedade dos respectivos bens por via contratual, qualificando-o como contrato administrativo e subsumindo-o na jurisdição administrativa, referindo não se tratar de uma mera compra e venda do Código Civil mas de um contrato administrativo de aquisição de um bem imóvel por razões de utilidade pública (e vinculado a elas).

Todavia, no caso de um «acordo» firmado entre uma pessoa colectiva de direito público e um particular pelo qual, reconhecendo a primeira que em consequência da obras por si levadas a efeito impossibilita o particular de exercer normalmente a sua actividade comercial (compra e vende de automóveis) no seu estabelecimento, estabeleceram ambas, por acordo, o montante e as condições da indemnização a pagar, considerou o Tribunal de Conflitos (no seu Acórdão de 16-09-2010, Proc. 13/09, in www.dgsi.pt/jsta),

²⁷ Vide a este propósito MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e J. PACHECO DE AMORIM, in, *Código de Procedimento Administrativo, Comentado*, 2.ª Edição, Almedina, 2003, pág. 816.

²⁸ SÉRVULO CORREIA, in, *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*, 1987, pag. 637.

²⁹ In, *Código de Processo nos Tribunais Administrativos, Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Anotados*, Volume I, Almedina, 2004, pág. 56.

que muito embora seja de qualificar este acordo como *contrato* — o qual teve na sua base uma situação geradora de responsabilidade extracontratual mas em que as partes acordaram os termos em que tal responsabilidade iria ser efectivada, o que o levou a concluir que a partir daquele acordo a natureza das obrigações assumidas mudou por a sua fonte ter deixado de ser a responsabilidade civil extracontratual tendo passado a ser o contrato, pretendendo assim efectivar-se em acção tendente a obter o pagamento da indemnização acordada uma responsabilidade civil contratual — não o enquadrou em qualquer um dos tipos de contratos referidos na alínea *f*) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF (afastada que estava já as hipóteses das alienas *b*) e *e*). Entendeu-se ali que o objecto do contrato não é passível de acto administrativo por a indemnização pelos danos causados pela obstrução da via (responsabilidade civil extracontratual por factos lícitos) não poder ser definida por acto de autoridade sob pena de usurpação de poder. E entendeu-se ainda que o regime daquele contrato também não é regulado por quaisquer normas de direito público, nem o litígio emerge de uma relação jurídica administrativa (regulada por normas de direito administrativo), por não haver rasgos de administratividade, designadamente por as cláusulas contratuais não conferirem quaisquer poderes de autoridade ou especiais restrições ditadas pelo interesse público, e por não se divisar no acordo qualquer prevalência do interesse público sobre o particular evidenciando poderes de autoridade. Considerou-se antes que as partes regularam em pé de igualdade os termos em que iria nascer uma obrigação de indemnizar, bem como os termos em que essa obrigação cessaria sem que a definição dessas obrigações tivesse qualquer relevo o interesse público ou a especial posição de uma das partes. Explicitando que se bem que o exercício da função exercido através de contratos administrativos confere a estes contratos a natureza de contratos administrativos, o exercício da função administrativa através de actos contratuais decorre da aplicação de regras substantivas de direito administrativo, ou como diz a lei de um *“regime substantivo das relações entre as partes total ou parcialmente regulado por normas de direito administrativo que especificamente os têm em vista”*, e que assim é quando o contrato regula relações jurídicas sujeitas a um regime substantivo de direito público com projecção sobre o seu objecto que estamos perante uma função administrativa exercida através de contrato administrativo, e que no caso a pretensão do privado fundamenta-se num regime jurídico do incumprimento de um contrato, que não tem implicado no seu objecto qualquer “cláusula” especial justificada pelo interesse público e, por isso, imposta pelo Direito Público. E explana-se assim que apesar de uma das partes ser uma Empresa Pública (EPE) não submeteram o contrato a um regime substantivo de direito público, submissão pode ocorrer de várias maneiras: (i) indicação expressa; (ii) remição para o regime do art. 180.º do CPA; (iii) qualificação expressa das partes do contrato como administrativo; (iv) introdução de cláusulas só concebíveis numa relação em que a Administração seja parte (cláusula exorbitante). Afastou-se assim, naquele caso, e por aqueles fundamentos, da competência dos Tribunais

Administrativos, remetendo para os Tribunais Judiciais, a acção judicial em que se pretendia obter a condenação daquela pessoa colectiva pública no pagamento da quantia que havia sido acordado como justa indemnização por sacrifício (responsabilidade civil extracontratual por facto lícito).

Encontram-se também abrangidos pela previsão da alínea *f*) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF os contratos *especificamente a respeito dos quais existam normas de direito público que regulem aspectos específicos do respectivo regime substantivo*. Trata-se desde logo dos contratos administrativos como tal tipificados da lei, mormente os quais os então enunciados no n.º 2 do artigo 178.º do CPA e dos actualmente tipificados no Título II da Parte III do Código dos Contratos Públicos: empreitada de obras públicas, concessão de obras públicas e de serviços públicos, concessão de obras públicas, locação de bens móveis, aquisição de bens móveis, aquisição de serviços, sem prejuízo de outros previstos em lei avulsa. Mas também dos contratos que sejam regulados em aspectos substantivos do seu regime por normas de direito público. Como dizem MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA ³⁰ *regimes substantivos de direito público* são aqueles cuja execução é fixada mediante cláusulas específicas de interesse público, postas pelo legislador em consideração do ente público contratante, ou se se preferir, em consideração do objecto implicado no contrato, dando nota de que é necessário não esquecer que o que se deve discutir a este propósito é o regime do contrato em causa não o regime legal do exercício de uma actividade (profissional) que seja objecto de uma relação contratual. Com efeito hoje praticamente todas as actividades particulares (para fins de mero interesse individual) estão juridico-publicamente condicionadas e reguladas, pelo que uma leitura demasiado permissiva ou alargada desta expressão, contida na alínea *f*), conduziria erroneamente à qualificação de um contrato como um contrato administrativo.

Estarão assim em princípio afastados da jurisdição administrativa as acções destinadas a efectivar a responsabilidade civil contratual emergente dos sub-contratos celebrados na sequência e execução de contratos administrativos, tais como os contratos de subempreitada celebrados pelo empreiteiro de uma empreitada de obra pública.

Sentido em que aliás decidiu o Tribunal de Conflitos no Acórdão de 17-06-2010, Proc. 029/09, in www.dgsi.pt/jst, ali se entendendo que o contrato de subempreitada celebrado entre uma empresa construtora e outra sua congénere, a quem foi entregue uma subempreitada de obra pública pelo empreiteiro adjudicatário da obra, não é um contrato administrativo, dizendo-se que a relação jurídica nascida do contrato de subempreitada ali celebrado não apresentava aquelas características, apesar da subempreitada de obra pública estar sujeita à aprovação do dono da obra (nos termos do regime

³⁰ In, *Código de Processo nos Tribunais Administrativos, Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Anotados*, Volume I, Almedina, 2004, pág. 56.

jurídico da empreitada de obras públicas definido pelo DL n.º 59/99, então em vigor) não estava em apreciação qualquer direito ou dever público do autor para com a entidade pública, dona da empreitada, e que a relação jurídica resultante do contrato de subempreitada mantém-se no domínio do direito privado entre as partes que o celebraram, não lhe sendo transmitida a natureza administrativa do contrato matricial. Concluindo, subsequentemente, que não estando em apreciação naquela acção qualquer relação jurídica administrativa os Tribunais Administrativos careciam de competência para o respectivo julgamento.

O que também foi decidido por aquele mesmo Tribunal de Conflitos no Acórdão de 09-12-2010, Proc. 020/10, in www.dgsi.pt/jsta. Neste caso, estava em causa uma acção de responsabilidade civil emergente do incumprimento de dois contratos de subempreitada no que tange às cláusulas relacionadas com o pagamento, e entendeu-se que os Tribunais Administrativos seriam os competentes para dirimir esses conflitos se aqueles contratos pudessem ser qualificados como administrativos, isto é, como contratos em que foi constituída, modificada ou extinta uma relação jurídica administrativa, por nos termos da alínea f) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF (sobre que nos temos vindo a debruçar) competir aos Tribunais Administrativos o julgamento das acções que tenham por objecto dirimir litígios que tenham por objecto *questões relativas à interpretação, validade e execução de contratos de objecto passível de acto administrativo, de contratos especificamente a respeito dos quais existam normas de direito público que regulem aspectos do respectivo regime substantivo, ou de contratos em que pelo menos uma das partes seja um entidade pública ou um concessionário que actue no âmbito da concessão e que as partes tenham expressamente submetido a um regime substantivo de direito público*. Porém concluiu-se ali que analisando o conteúdo daqueles contratos os mesmos não podiam ser qualificados como administrativos, não obstante ter sido neles clausulado que os mesmos seriam regulados pelo DL 55/99 e restante legislação então aplicável aos contratos de empreitada de obras públicas, uma vez que através deles não foi constituída, modificada ou extinta qualquer relação jurídica administrativa. Conclusão que assentou no seguinte: *“Com efeito, sendo administrativas as relações estabelecidas entre duas pessoas colectivas públicas ou entre dois órgãos administrativos e aquelas em que um dos seus sujeitos (público ou privado) actua no exercício de um poder de autoridade ou no cumprimento de deveres administrativos com vista à realização do interesse público, é forçoso concluir que as relações estabelecidas nas referidas subempreitadas não gozam destas características. E isto porque nelas não só não está envolvida nenhuma pessoa colectiva pública como também nenhum dos seus sujeitos interveio munido de um poder de autoridade ou no cumprimento de deveres administrativos tendo em vista a realização de um interesse público. Ou seja, os elementos caracterizadores da competência dos Tribunais Administrativos — a qualidade dos sujeitos da relação jurídica litigiosa, os poderes com que nela intervêm e a finalidade que visam alcançar — não se encontram plasmados nos referidos contratos de*

subempreitada e, se assim é, ter-se-á de concluir que o litígio que o Autor apresentou no Tribunal Judicial do Porto não decorre de um contrato administrativo (...) Dito de outra forma, o único contrato que pode ser qualificado como administrativo é o contrato de empreitada celebrado entre as duas RR [art. 178.º/2/a) do CPA] mas a natureza pública deste contrato não foi comunicada às subempreitadas que o Autor acordou com a 1.ª Ré, ainda que nelas se possa ter referido que, nos casos omissos, se lhes aplicaria o disposto no DL 59/99, de 2/03.” Tendo então sido devolvida aos Tribunais Judiciais a apreciação daquela acção.

Por último a alínea f) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF atribui aos Tribunais Administrativos a competência para decidir *as acções relativas à interpretação, validade e execução de contratos em que pelo menos uma das partes seja uma entidade pública ou um concessionário que actue no âmbito da concessão e que as partes tenham expressamente submetido a um regime substantivo de direito público.* Opção legislativa que não é totalmente isenta de reparos. É certo que não basta a mera remissão feita pelas partes no seu contrato para um dado regime substantivo de natureza público-administrativa, como ficou ilustrado nos casos referidos supra, para que os litígios suscitados no seu âmbito passem a estar sujeitos à jurisdição dos tribunais administrativos. É necessário, para tanto, que pelo menos uma das partes tenha nas palavras de MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA ³¹ *capacidade específica de vinculação jurídico-administrativa*, e só a terão, nos termos da opção ali feita pelo legislador, *as entidades públicas e os concessionários que actuem no âmbito da concessão.* Assim não basta nem é suficiente para atribuir aos tribunais administrativos as questões relativas a contratos celebrados entre dois particulares a mera circunstância de estes terem expressamente sujeitado a disciplina do seu contrato, no todo ou em parte, a um dado regime substantivo de direito público. E não é pouco frequente tal circunstância a qual sobretudo ocorre, como é de conhecimento geral, no âmbito dos contratos de empreitada, estabelecendo as partes, amiúde, nos seus contratos escritos, cláusulas remissivas para o regime legal da empreitada de obras públicas no que respeita às questões relativas à execução dos contratos, remissão que pode ser feita (atenta a amplitude da sua autonomia de vontade) em bloco para todo o regime legal de execução do contrato (atinente com o cumprimento e incumprimento contratual respectivas consequências e garantias), como supletiva e pontualmente, para determinadas questões ou vectores do contrato (por exemplo, para a matéria respeitante a trabalhos a mais, ou para a matéria respeitante à revisão de preços). O que decorre precisamente do facto de o contrato de empreitada de obra pública ver o seu regime de execução densamente regulado e previsto na lei, a um nível de pormenor muito maior do que o regime do contrato de empreitada

³¹ In *Código de Processo nos Tribunais Administrativos, Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Anotados*, Volume I, Almedina, 2004, pág. 57.

particular, tal como ele se encontra regulado nos artigos 1207.º ss. do Código Civil.

Porém já é de considerar integrar a jurisdição administração as acções relativas a contratos em que uma das partes seja um concessionário que actue no âmbito da concessão, e o contrato esteja directamente ligado ao exercício da actividade concedida e seja pelas partes expressamente submetido a um regime substantivo de direito público. Impõe-se, todavia, no caso de contratos celebrados entre concessionários e terceiros particulares que tenha havido submissão, em algum dos aspectos substantivos do contrato, da sua regulação material, ao Direito Administrativo, a qual pode resultar da indicação expressa nas suas cláusulas contratuais da submissão a determinada lei ou normas administrativas, da remissão total ou parcial para o regime dos poderes de conformação contratual anteriormente previstos no artigo 180.º do CPA e actualmente no artigo 302.º do CCP, da qualificação expressa do contrato como sendo contrato administrativo ou ainda da introdução de cláusulas que só são concebíveis numa relação jurídica em que seja parte a Administração.

A esta luz foram, por exemplo, submetidos à jurisdição administrativa e fiscal os litígios que opunha uma empresa privada que em regime de concessão (celebrado com o Município) detinha a exploração, gestão e manutenção de espaços públicos destinados ao estacionamento de veículos, bem como a instalação e exploração de parquímetros e o utilizador daqueles espaços de estacionamento, que vinha estacionando o seu veículo automóvel nos parques de estacionamento explorados por aquela sem proceder ao pagamento do tempo de utilização, conforme regras devidamente publicitadas no local, pretendendo a concessionária obter o pagamento das quantias em falta, atenta a existência de um Regulamento administrativo disciplinador daquele estacionamento a que as partes se encontravam sujeitas ³².

4. CONCLUSÃO

É forçoso reconhecer, em jeito de conclusão, vistos os critérios acolhidos no ETAF para a delimitação da competência material dos Tribunais Administrativos para a apreciação e decisão das questões relativas a contratos, e por conseguinte às acções pelas quais se pretende efectivar a responsabilidade contratual, a interpretação doutrinal e a aplicação jurisprudencial que deles é feita, o quão longe está o ETAF dos seus iniciais propósitos, vertidos na Exposição de Motivos ³³ da Proposta de Lei que lhe deu origem. Lia-se ali a tal respeito que *“a jurisdição administrativa passa, também, a ser competente*

³² Acórdãos do Tribunal de Conflitos de 09-06-2010, Proc. 05/10 e de 02-02-2011, Proc. 024/10, in www.dgsi.pt/jsta.

³³ Publicada in, *Reforma do Contencioso Administrativo*, vol. III, p. 13 ss., Coimbra Editora, 2003.

para a apreciação de todas as questões relativas a contratos celebrados por pessoas colectivas de direito público, independentemente da questão de saber de tais contratos se regem por um regime de direito público ou por um regime de direito privado; também neste domínio, se optou, em relação às pessoas colectivas de direito privado, ainda que detidas pelo Estado ou por outras entidades públicas, por apenas submeter à jurisdição administrativa os litígios respeitantes a contratos administrativos que essas entidades celebrem com outras entidades privadas ou respeitantes a contratos cujo procedimento de formação se encontre submetido, nos termos da lei, a um regime específico de direito público.”

Todavia o que se constata é que se operou quanto a esta matéria nas alíneas b), e) e f) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF um amplo alargamento da jurisdição administrativa relativamente à cláusula geral do artigo 212.º, n.º 3, da CRP, acolhida no artigo 3.º, n.º 3, do ETAF, indo-se por um lado para além da delimitação inicialmente delineada, apesar de tudo mais próxima do critério geral material de competência, mas por outro ficando-se aquém da intenção legislativa de ultrapassar as dificuldades anteriores no traçar de fronteiras entre o âmbito da jurisdição dos Tribunais Administrativos e o âmbito da jurisdição dos Tribunais Judiciais. Tarefa que permanece como um desafio.