

## Da competência material dos juízos administrativos especializados

### Notas sobre o Decreto-Lei n.º 74-B/2023, de 28 de Agosto

*Jorge Guerreiro de Morais*

(Juiz de Direito)\*

#### Introdução

Pela Lei n.º 114/2019, de 13 de Setembro, que alterou o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, foi prevista, naquilo que ora importa na economia do presente texto, a criação de juízos especializados na jurisdição administrativa e fiscal.

Assim, e quanto à área administrativa, foi prevista a existência dos seguintes juízos especializados: juízo administrativo comum, juízo administrativo social, juízo de contratos públicos e juízo de urbanismo, ambiente e ordenamento do território<sup>1</sup>.

A efectiva criação desses juízos foi realizada pelo Decreto-Lei n.º 174/2019, de 13 de Dezembro, tendo sido criados juízos administrativos comuns e juízos administrativos sociais no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa (TAC de Lisboa) e nos Tribunais Administrativos e Fiscais (TAF) de Almada, Aveiro, Braga, Leiria, Porto e Sintra.

No TAC de Lisboa e no TAF do Porto foram ainda criados os juízos de contratos públicos, com competência territorial alargada<sup>2</sup>.

Não foram ainda criados juízos de urbanismo, ambiente e ordenamento do território.

---

\* Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa – Juízo Administrativo Social.

<sup>1</sup> Cf. artigo 9.º do ETAF, na versão alterada pela Lei n.º 114/2019 citada.

<sup>2</sup> No caso do TAC de Lisboa, o juízo de contratos públicos, para além área de jurisdição do próprio TAC, tem jurisdição alargada à área de jurisdição dos TAF de Almada e de Sintra.

No caso do TAF do Porto, e para além da sua própria área de jurisdição, o juízo de contratos públicos tem jurisdição alargada à área de jurisdição dos TAF de Aveiro, Braga e Penafiel.

## Da competência material dos juízos administrativos especializados

### Notas sobre o Decreto-Lei n.º 74-B/2023, de 28 de Agosto

*Jorge Guerreiro de Moraes*

---

A efectiva instalação e entrada em funcionamento dos juízos especializados criados foi, nos termos do Decreto-Lei n.º 174/2019<sup>3</sup>, definida pela Portaria n.º 121/2020, de 22 de Maio, que determinou a sua entrada em funcionamento em 1 de Setembro de 2020.

O Decreto-Lei n.º 174/2019 previu ainda que os processos que se encontrassem pendentes nos tribunais administrativos onde foram criados juízos de competência especializada transitariam para esses juízos, de acordo com as novas regras de competência material<sup>4</sup>.

Quanto a estas regras de competência material dos novos juízos administrativos especializados passou a reger o novo artigo 44.º-A do ETAF, introduzido pela Lei n.º 114/2019.

Era, assim, o teor do referido preceito:

*Artigo 44.º-A*

*Competência dos juízos administrativos especializados*

*1 - Quando tenha havido desdobramento em juízos de competência especializada, nos termos do disposto no artigo 9.º, compete:*

*a) Ao juízo administrativo comum conhecer de todos os processos do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal que incidam sobre matéria administrativa e cuja competência não esteja atribuída a outros juízos de competência especializada, bem como exercer as demais competências atribuídas aos tribunais administrativos de círculo;*

*b) Ao juízo administrativo social, conhecer de todos os processos relativos a litígios emergentes do vínculo de trabalho em funções públicas e da sua formação, ou relacionados com formas públicas ou privadas de protecção social, incluindo os relativos ao pagamento de créditos laborais por parte do Fundo de Garantia Salarial, e das demais matérias que lhe sejam deferidas por lei;*

---

<sup>3</sup> Cf. o seu artigo 10.º.

<sup>4</sup> Cf. artigo 11.º.

## Da competência material dos juízos administrativos especializados

Notas sobre o Decreto-Lei n.º 74-B/2023, de 28 de Agosto

*Jorge Guerreiro de Morais*

---

*c) Ao juízo de contratos públicos, conhecer de todos os processos relativos à validade de actos pré-contratuais e interpretação, à validade e execução de contratos administrativos ou de quaisquer outros contratos celebrados nos termos da legislação sobre contratação pública, por pessoas colectivas de direito público ou outras entidades adjudicantes, e à sua formação, incluindo a efectivação de responsabilidade civil pré-contratual e contratual, e das demais matérias que lhe sejam deferidas por lei;*

*d) Ao juízo de urbanismo, ambiente e ordenamento do território, conhecer de todos os processos relativos a litígios em matéria de urbanismo, ambiente e ordenamento do território sujeitos à competência dos tribunais administrativos, e das demais matérias que lhe sejam deferidas por lei.*

*2 - Quando se cumulem pedidos entre os quais haja uma relação de dependência ou subsidiariedade, deve a acção ser proposta no juízo competente para a apreciação do pedido principal.*

Após a entrada em funcionamento dos juízos administrativos especializados, em 1 de Setembro de 2020, e face às novas regras de competência material, começaram a surgir conflitos negativos de competência entre os diversos juízos, face a entendimentos divergentes sobre as normas constantes do referido artigo 44.º-A do ETAF.

A prática jurisprudencial e, sobretudo, as decisões dos Presidentes dos Tribunais Centrais Administrativos no âmbito da resolução dos conflitos de competência<sup>5</sup>, permitiram ir clarificando o sentido das normas em causa e, assim, diminuir – embora não evitando totalmente – a emergência de novos conflitos.

A título exemplificativo, entendeu-se que para os processos de intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões seria competente o juízo administrativo comum, atendendo a que o que está aí em

---

<sup>5</sup> Cf. artigo 36.º, n.º 1, alínea t), do ETAF, quanto à competência para dirimir os conflitos de competência entre juízos especializados da área de jurisdição do respectivo Tribunal Central Administrativo.

## Da competência material dos juízos administrativos especializados

### Notas sobre o Decreto-Lei n.º 74-B/2023, de 28 de Agosto

*Jorge Guerreiro de Moraes*

---

causa é o mero direito à informação, independentemente do litígio que possa ou não surgir no âmbito do eventual procedimento subjacente ao pedido de informação<sup>6</sup>.

No que concerne à delimitação da competência do juízo administrativo social, especialmente face à competência residual do juízo administrativo comum, foi, desde muito cedo, definido o entendimento de que a competência do juízo administrativo social para conhecer dos litígios relacionados com formas públicas ou privadas de protecção social restringe-se aos que respeitem ao subsistema previdencial<sup>7</sup>, isto é, não uma competência alargada a toda as questões relacionadas com a protecção social, em sentido amplo, mas apenas com as relativas à protecção social do trabalho ou dos trabalhadores e respectivas prestações substitutivas, correspondente, em grande medida, à competência dos tribunais do trabalho da jurisdição cível<sup>8</sup>.

É assim que, por exemplo, questões relacionadas com o regime de rendas apoiadas ou o despejo de habitações sociais<sup>9</sup>, com bolsas de estudo a estudantes universitários<sup>10</sup>, com o rendimento social de inserção<sup>11</sup>, com o Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores<sup>12</sup>, com o subsídio por frequência de estabelecimento de educação especial<sup>13</sup>, com os apoios financeiros concedidos a empresas ao abrigo

---

<sup>6</sup> Cf., entre muitas outras, a decisão sumária do TCA Sul de 05-01-2021, no processo n.º 1561/20.3BELSB, em sede de recurso; e as decisões sumárias do Presidente do TCA Sul de 26-02-2021, no processo n.º 2109/20.5BELSB; e de 18-03-2021, no processo n.º 192/21.5BELSB, em sede de julgamento de conflito negativo de competência.

<sup>7</sup> Cf., a propósito, o Capítulo III (artigos 50.º a 66.º) da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, que define as bases gerais do sistema de segurança social.

<sup>8</sup> Cf., desde logo, a decisão sumária da Presidente do TCA Norte de 08-04-2021, no processo n.º 2799/18.9BEPRT.

<sup>9</sup> Cf., além da decisão anteriormente citada, as decisões sumárias do Presidente do TCA Sul de 01.02.2021, no processo n.º 197/20.9BELSB; de 15-11-2021, no processo n.º 2233/20.4BESNT; e de 05-01-2023, no processo n.º 860/19.1BELSB; e da Presidente do TCA Norte de 04-12-2021, no processo n.º 600/18.2BEPRT.

<sup>10</sup> Cf. decisão sumária da Presidente do TCA Norte de 12-04-2021, no processo n.º 1059/19.2BEPRT.

<sup>11</sup> Cf. decisões sumárias da Presidente do TCA Norte de 05-12-2021, no processo n.º 469/21.0BEBRG; e do Presidente do TCA Sul de 01-07-2022, no processo n.º 196/21.8BESNT; de 20-07-2022, no processo n.º 748/20.3BESNT; e de 04-01-2023, no processo n.º 217/22.7BEALM.

<sup>12</sup> Cf. decisão sumária do Presidente do TCA Sul de 29-03-2022, no processo n.º 1961/21.1BELSB; e de 12-05-2023, no processo n.º 1943/22.6BELSB.

<sup>13</sup> Cf. decisão sumária da Presidente do TCA Norte de 21-12-2021, no processo n.º 939/21.9BEBRG.

## Da competência material dos juízos administrativos especializados

### Notas sobre o Decreto-Lei n.º 74-B/2023, de 28 de Agosto

*Jorge Guerreiro de Moraes*

---

da Medida “Estágios Emprego”<sup>14</sup> ou ao abrigo da Medida “Activar.PT”<sup>15</sup> ou do “Programa Adaptar Social+”<sup>16</sup>, com os apoios financeiros extraordinários e temporários no âmbito do regime simplificado da redução temporária do período normal de trabalho ou suspensão do contrato de trabalho (*lay-off* simplificado), no contexto da pandemia de COVID-19<sup>17</sup>, não são da competência do juízo administrativo social mas, antes, da competência do juízo administrativo comum.

Foi igualmente decidido que para litígios em que as questões em causa sejam independentes da – ou indiferentes à – natureza do vínculo de emprego das partes, e mesmo que este vínculo seja de trabalho em funções públicas, a competência será do juízo administrativo comum e não do juízo administrativo social<sup>18</sup>.

Também todos os processos relativos a procedimentos disciplinares fora do âmbito do vínculo de trabalho em funções públicas (por exemplo, sanções disciplinares aplicadas por ordens profissionais aos seus membros), eram da competência do juízo administrativo comum e não do juízo administrativo social, porque a competência deste, na parte aqui relevante, apenas respeita aos litígios emergentes do vínculo de trabalho em funções públicas<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup> Cf. decisão sumária do Presidente do TCA Sul de 06-03-2023, no processo n.º 723/18.8BELSB.

<sup>15</sup> Cf. decisão sumária do Presidente do TCA Sul de 27-10-2022, no processo n.º 208/22.8BESNT.

<sup>16</sup> Cf. decisão sumária do Presidente do TCA Sul de 14-10-2022, no processo n.º 26/21.3BESNT.

<sup>17</sup> Cf. decisão sumária do Presidente do TCA Sul de 23-06-2023, no processo n.º 658/21.7BESNT.

<sup>18</sup> Cf. decisão sumária do Presidente do TCA Sul de 05-06-2023, no processo n.º 3261/22.0BELSB. No caso estava em causa a impugnação, por uma associação sindical de médicos, contra uma entidade hospitalar E.P.E, de uma deliberação do Conselho de Administração que nomeou uma sua trabalhadora enfermeira (com contrato de trabalho em funções públicas), contra-interessada na acção, como responsável pelo bloco operatório, peticionando a anulação da deliberação e a condenação da entidade hospitalar a promover e publicitar procedimento de recrutamento, com vista à nomeação de médico director do bloco operatório.

Para tanto invocou a violação do disposto no artigo 28.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 18/2007, de 10 de Fevereiro, que prevê que a direcção do bloco operatório só pode ser desempenhada por um profissional médico.

Entendeu-se no aresto que o litígio em causa é independente do concreto vínculo (seja em funções públicas, seja contrato individual de trabalho) dos profissionais de saúde interessados que prestam serviço na entidade hospitalar (sendo que esta tem trabalhadores, nomeadamente médicos, quer em regime de trabalho em funções públicas quer em regime de contrato individual de trabalho), já que qualquer deles pode ser indicado ao referido lugar, não se impondo uma interpretação e aplicação das normas respeitantes à relação de trabalho em funções públicas.

<sup>19</sup> Cf. decisão sumária do Presidente do TCA Sul de 20-10-2022, no processo n.º 463/22.3BESNT.

## Da competência material dos juízos administrativos especializados

Notas sobre o Decreto-Lei n.º 74-B/2023, de 28 de Agosto

*Jorge Guerreiro de Moraes*

---

Já no âmbito da responsabilidade civil extracontratual decidiu-se que é da competência do juízo administrativo comum um caso em que uma Autora intenta acção de responsabilidade civil peticionando indemnização por danos patrimoniais e não patrimoniais decorrentes de um acidente em serviço (queda de um elevador nas instalações da sua entidade empregadora) contra diversas entidades, incluindo a sua entidade empregadora, tendo como fundamento não o acidente em serviço (procedimento, de resto, resolvido), mas o acto ilícito e culpa consistente na violação ou omissão dos deveres de vigilância, fiscalização e manutenção do elevador que terá estado na origem da sua queda, sendo que a entidade empregadora apenas é demandada, não nessa qualidade, mas por ser a entidade que ocupa/utiliza/possui o edifício onde se encontra instalado o elevador e por ser outorgante do contrato de manutenção do mesmo com uma empresa privada igualmente demandada (a par da seguradora para a qual esta transferiu a sua responsabilidade civil; do ministério da tutela da entidade empregadora, por se entender que esta não teria autonomia financeira; da entidade privada proprietária do edifício no qual se encontra o elevador; e do município da localidade em causa atentos os seus deveres enquanto entidade fiscalizadora das empresas de manutenção de elevadores), o que não é, por isso, emergente do vínculo de trabalho em funções públicas nem convoca a interpretação ou aplicação da legislação especial inerente<sup>20</sup>.

No entanto, já será da competência do juízo administrativo social questão relativa a pedido de indemnização por responsabilidade civil extracontratual em que os danos invocados decorrem da não promoção na carreira do Autor (com vínculo de trabalho em funções públicas), não apenas porque o litígio assim configurado ainda emerge do vínculo de trabalho mas também porque para saber se há ou não direito a indemnização é necessário sindicar a legalidade/ilicitude do concurso de promoção ou dos actos e actuações nele praticados, o que implica a

---

<sup>20</sup> Cf. decisão sumária do Presidente do TCA Sul de 20-07-2022, no processo n.º 841/22.8BELSB.

## Da competência material dos juízos administrativos especializados

### Notas sobre o Decreto-Lei n.º 74-B/2023, de 28 de Agosto

*Jorge Guerreiro de Moraes*

---

interpretação da legislação específica relativa ao vínculo de trabalho em funções públicas<sup>21</sup>.

No que respeita à delimitação da competência material do juízo de contratos públicos, face, desde logo, à competência residual do Juízo Administrativo Comum, desde cedo foi adoptado o entendimento, em sede de decisões de resolução de conflitos negativos de competência, de que dos dois sentidos possíveis da letra da norma constante do artigo 44.º-A do ETAF (na redacção original), era o mais restritivo que devia prevalecer.

Nesse sentido, o Juízo de Contratos Públicos não é o juízo comum de todos os contratos que cabem no âmbito da jurisdição administrativa, mas apenas dos contratos (administrativos ou outros) sujeitos à legislação sobre contratação pública<sup>22</sup>, considerando como tais apenas os contratos de procura pública<sup>23</sup> com interesse concorrencial ou, dito de outra forma, os contratos cujo objecto abranja prestações que estejam ou sejam susceptíveis de estar submetidas à concorrência de mercado<sup>24 25 26</sup>.

---

<sup>21</sup> Cf. decisão sumária do Presidente do TCA Sul de 15-06-2022, no processo n.º 708/19.7BESNT.

<sup>22</sup> Designadamente o Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pela Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, mas também legislação especial avulsa, desde que regule a formação de contratos de procura pública com interesse concorrencial.

<sup>23</sup> Ou seja, os que visem corresponder à satisfação de um interesse próprio e de uma necessidade da entidade adjudicante.

<sup>24</sup> Cf. artigo 201.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo.

<sup>25</sup> Cf., neste sentido e entre muitas outras, as decisões sumárias da Presidente do TCA Norte, de 18-01-2021, no processo n.º 2063/06.6BEPRT; e de 22-01-2021, no processo n.º 366/20.6BEMDL; o acórdão do TCA Norte de 07-05-2021, no processo n.º 02593/15.9BEBRG; e as decisões sumárias do Presidente do TCA Sul de 14-12-2021, no processo n.º 1077/14.7BELSB; de 16-12-2021, no processo n.º 1871/17.7BELSB; de 17-01-2022, no processo n.º 1073/21.8BELSB; de 01-02-2022, no processo n.º 1473/17.8BELSB; de 14-02-2022, no processo n.º 649/17.2BELSB; de 15-02-2022, no processo n.º 2204/17.8BELSB; e de 14-06-2022, no processo n.º 2806/17.2BELSB.

<sup>26</sup> Criticando a interpretação restritiva enunciada, cf. Luís Borges de Freitas, *Juízo de apenas alguns contratos públicos?* in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 145 (Janeiro/Março 2021), Braga, CEJUR, pp. 3 a 8.

## Da competência material dos juízos administrativos especializados

### Notas sobre o Decreto-Lei n.º 74-B/2023, de 28 de Agosto

*Jorge Guerreiro de Moraes*

---

#### I. Da actual competência material dos juízos administrativos especializados

Com a entrada em vigor, em 29 de Agosto de 2023, do Decreto-Lei n.º 74-B/2023<sup>27</sup>, passaram a ser ligeiramente diferentes as competências dos juízos especializados dos tribunais administrativos.

É a seguinte, a nova redacção dada ao artigo 44.º-A do ETAF:

*Artigo 44.º-A*

*Competência dos juízos administrativos especializados*

*1 - Quando tenha havido desdobramento em juízos de competência especializada, nos termos do disposto no artigo 9.º, compete:*

*a) Ao juízo administrativo comum conhecer de todos os processos do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal que incidam sobre matéria administrativa e cuja competência não esteja atribuída a outros juízos de competência especializada, bem como exercer as demais competências atribuídas aos tribunais administrativos de círculo;*

*b) Ao juízo administrativo social, conhecer de todos os processos relativos a:*

*i) Litígios emergentes do vínculo de emprego público, incluindo a sua formação;*

*ii) Exercício do poder disciplinar;*

*iii) Formas públicas ou privadas de previdência social;*

*iv) Pagamento de créditos laborais por parte do Fundo de Garantia Salarial;*

*v) Efectivação de responsabilidade civil emergente de atos ou de omissões ocorridos no âmbito das relações jurídicas referidas nas subalíneas anteriores;*

*vi) Demais matérias que lhe sejam deferidas por lei;*

*c) Ao juízo de contratos públicos, conhecer de todos os litígios respeitantes à validade de actos pré-contratuais e à interpretação, validade e execução dos contratos previstos no n.º 1 do artigo 100.º do Código de Processo nos Tribunais*

---

<sup>27</sup> Cf. artigo 2.º.



## Da competência material dos juízos administrativos especializados

### Notas sobre o Decreto-Lei n.º 74-B/2023, de 28 de Agosto

*Jorge Guerreiro de Moraes*

---

*Administrativos, aprovado em anexo à Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, na sua redacção actual, incluindo a efectivação de responsabilidade civil pré-contratual, contratual e extracontratual emergentes de actos ou omissões ocorridos no âmbito da celebração ou execução dos referidos contratos, e das demais matérias que lhe sejam deferidas por lei;*

*d) Ao juízo de urbanismo, ambiente e ordenamento do território, conhecer de todos os processos relativos a litígios em matéria de urbanismo, ambiente e ordenamento do território sujeitos à competência dos tribunais administrativos, e das demais matérias que lhe sejam deferidas por lei.*

*2 - Quando se cumulem pedidos entre os quais haja uma relação de dependência ou subsidiariedade, deve a acção ser proposta no juízo competente para a apreciação do pedido principal.*

No essencial e mais significativo, o juízo social passa, inovatoriamente, a ter competência para os processos relativos a todos os procedimentos disciplinares ainda que fora do âmbito das relações de emprego público<sup>28</sup>, e o juízo de contratos públicos deixa de ter competência para os litígios respeitantes a outros contratos públicos, mesmo se de procura pública com interesse concorrencial, que estejam fora do elenco taxativo de contratos previstos no artigo 100.º, n.º 1 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA)<sup>29</sup>.

Quanto à primeira alteração, relativamente neutra do ponto de vista dos princípios subjacentes à especialização, não existem argumentos de peso definitivos

---

<sup>28</sup> Que até aqui cabiam na alçada do juízo comum. De facto, na redacção original, os procedimentos disciplinares *qua tale* não eram da competência do Juízo Administrativo Social. O que sucedia era que, de forma indirecta, sendo este juízo o competente para os litígios emergentes do vínculo de trabalho em funções públicas, sê-lo-ia também para os procedimentos disciplinares que surgissem no âmbito desse vínculo. Ou seja, o Juízo Administrativo Social não era competente simplesmente por se tratar de um procedimento disciplinar, mas sim porque uma decisão de aplicação de sanção disciplinar a alguém com vínculo de trabalho em funções públicas constituía, ainda, um litígio emergente desse vínculo.

<sup>29</sup> Empreitadas de obras públicas, de concessão de obras públicas, de concessão de serviços públicos, de aquisição ou locação de bens móveis e de aquisição de serviços.

## Da competência material dos juízos administrativos especializados

### Notas sobre o Decreto-Lei n.º 74-B/2023, de 28 de Agosto

*Jorge Guerreiro de Moraes*

---

que impliquem que a matéria dos procedimentos disciplinares fora do contexto do emprego público<sup>30</sup> pertença ao juízo social ou não.

Depende, sobretudo, do entendimento que se tenha do grau de especialização desejado para o juízo social: se mais direccionado ao emprego público ou se, afinal, mais “social”, em sentido lato.

Há argumentos aceitáveis para quaisquer das soluções: o se tratar, ainda, de procedimentos disciplinares, sujeitos, em regra, aos mesmos *princípios-base*, pode apontar para a adequação da competência para todos eles pertencer a um mesmo juízo; já se se pretender que haja um juízo especializado apenas em matéria de emprego público<sup>31</sup>, justificar-se-ia a solução da separação de competências.

A única questão que importa ter em mente, sobretudo para a gestão futura dos recursos humanos dos tribunais, é que o alargamento da competência do juízo social a todos os procedimentos disciplinares poderá fazer aumentar de forma significativa a pendência nestes juízos, importando estar atento à eventual necessidade de (re)dimensionar os respectivos quadros.

Já quanto à segunda alteração, pese embora no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 74-B/2023 se refira que se foi ao encontro “*do entendimento preconizado pelos tribunais administrativos*”, na verdade o legislador foi mais longe.

É que, e como se refere ainda na mesma passagem do preâmbulo, o entendimento mais restritivo preconizado pela jurisprudência era no sentido de o juízo de contratos públicos ser, afinal, o juízo da contratação pública, mas entendendo esta como abrangendo todos os contratos de procura pública com interesse concorrencial.

Já o Decreto-Lei n.º 74-B/2023 vem restringir ainda mais, ao limitar a competência aos contratos expressamente previstos no artigo 100.º, n.º 1, do CPTA.

---

<sup>30</sup> Paradigmaticamente, o caso dos procedimentos disciplinares das ordens profissionais relativos aos seus membros.

<sup>31</sup> Para além da previdência social.

## Da competência material dos juízos administrativos especializados

### Notas sobre o Decreto-Lei n.º 74-B/2023, de 28 de Agosto

*Jorge Guerreiro de Moraes*

---

Dir-se-á que os contratos aí previstos são o exemplo típico dos contratos de procura pública com interesse concorrencial, mas, na verdade, não esgotam este universo<sup>32</sup>.

Assim, com as novas regras de competência material, o juízo de contratos públicos, que já estava reduzido a um nicho muito particular de matérias, vê a sua competência estreitar-se ainda mais, o que pode levar – salvo alguma “sazonalidade” que importe uma maior litigância na área daqueles contratos – a que a breve trecho, com o investimento, desde logo de recursos humanos afectos a essa área, se veja com quadros sobredimensionados face ao número de processos por juiz<sup>33</sup>.

Há, no entanto, uma nota muito importante a assinalar quanto às alterações nas competências dos juízos especializados.

O legislador, ao contrário do que determinou aquando da criação dos juízos especializados<sup>34</sup> – e presume-se que intencionalmente<sup>35</sup>, porventura para evitar novo *pingue-pongue* de processos, com as delongas inúteis que isso traz – não previu

---

<sup>32</sup> Por exemplo, os contratos de publicidade institucional do Estado, previstos na Lei n.º 95/2015, de 17 de Agosto; ou os contratos de concessão de exploração de bens do domínio público, previsto no artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto (cf. ainda, o artigo 7.º deste diploma), e que não se confundem com outros tipos contratuais aí previstos e abrangidos pela exclusão a que se refere o artigo 4.º, n.º 2, alínea c), do CCP.

Há, contudo, um caso paradigmático de um contrato expressamente previsto e nominado no CCP como contrato de procura pública com interesse concorrencial e, por isso, da competência do Juízo de Contratos Públicos antes da alteração da sua competência, e que deixa de lhe pertencer na redacção agora vigente, por não constar do artigo 100.º, n.º 1, do CPTA: o contrato de sociedade [cf. artigo 16.º, n.º 2, alínea f), do CCP].

<sup>33</sup> O que poderá, contudo, ser mitigado por uma reorganização da jurisdição, como se dará nota mais à frente a propósito da criação do novo Tribunal Central Administrativo Centro.

<sup>34</sup> Cf. artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 174/2019, de 13 de Dezembro.

Tal como também previu expressamente a transição de processos aquando da criação e instalação das subsecções especializadas nos tribunais centrais administrativos (cf. artigo 7.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 74-B/2023, de 28 de Agosto).

Alias – e por maioria de razão –, nestas duas situações, ainda que porventura não fosse estritamente necessária a previsão da transição de processos porquanto, nestes casos, se tratava, simultaneamente, da extinção dos juízos/secções não especializados anteriormente existentes, pelo que, necessariamente, os processos pendentes teriam de transitar para os novos juízos/subsecções especializados; ainda assim o legislador julgou necessário tal suceder por norma legal expressa, face ao regime que resulta do já referido artigo 5.º do ETAF.

<sup>35</sup> Cf. artigo 9.º, n.º 3, do Código Civil.

## Da competência material dos juízos administrativos especializados

### Notas sobre o Decreto-Lei n.º 74-B/2023, de 28 de Agosto

*Jorge Guerreiro de Moraes*

---

a aplicação retroactiva das novas regras de competência e/ou a transição de processos pendentes em função dessas novas regras.

Assim, na falta de lei expressa nesse sentido, tem total aplicação a regra imposta pelo artigo 5.º, n.º 1, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), a qual determina que a *“competência dos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal fixa-se no momento da propositura da causa, sendo irrelevantes as modificações de facto e de direito que ocorram posteriormente”*.

Isto significa que as regras de competência material agora em vigor apenas se aplicam aos processos entrados em tribunal a partir de 29 de Agosto de 2023, inclusive, mantendo-se os processos pendentes antes desta data na alçada dos juízos até agora competentes.

É esta a regra, aliás pacífica e reiterada na jurisprudência, designadamente do Tribunal dos Conflitos e do STA<sup>36</sup>.

Regra que também resulta, embora até de forma ligeiramente mais flexível que a norma constante do artigo 5.º, n.º 1, do ETAF, do disposto no artigo 38.º da Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto (Lei da Organização do Sistema Judiciário), inserida no título referente, apenas, aos tribunais judiciais.

Deve adiantar-se que o disposto no artigo 61.º do Código do Processo Civil (CPC)<sup>37</sup>, não altera em nada o acima referido.

Por dois motivos.

Por um lado, porque o disposto no artigo 61.º do CPC pressupõe, a montante, que a lei reguladora da competência permita a sua aplicação aos processos

---

<sup>36</sup> Veja-se, por exemplo, as dezenas de decisões relativas à competência dos tribunais administrativos no que respeita às contra-ordenações urbanísticas, a qual apenas se aplica aos processos entrados em tribunal depois da entrada em vigor da respectiva norma atribuidora de competência – cf., por todos e entre muitos outros, o acórdão do Tribunal dos Conflitos de 23/05/2019, no processo n.º 047/18, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

<sup>37</sup> O qual prevê que quando *“ocorra alteração da lei reguladora da competência considerada relevante quanto aos processos pendentes, o juiz ordena oficiosamente a sua remessa para o tribunal que a nova lei considere competente”*.

## Da competência material dos juízos administrativos especializados

### Notas sobre o Decreto-Lei n.º 74-B/2023, de 28 de Agosto

*Jorge Guerreiro de Moraes*

---

pendentes ou determine a transição destes para o tribunal/juízo que passa a ser competente.

Ou seja, o artigo 61º do CPC não regula, por si próprio, a questão da competência e da aplicação ou não a processos pendentes.

Este artigo apenas contém o comando de, no caso de a lei reguladora da competência determinar a aplicação das novas regras aos processos pendentes ou a transição destes segundo essas mesmas regras, então o juiz não tem de aguardar requerimento das partes nem tem de proferir decisão/sentença sobre a sua (in)competência, mas deverá, oficiosamente, ordenar por mero despacho a remessa ao tribunal ou juízo agora competente.

Por outro lado, e ainda que se entendesse que do disposto no artigo 61.º do CPC se extraía uma norma que permitisse, mesmo na ausência de previsão nesse sentido na lei reguladora da competência, a remessa dos processos pendentes para outro tribunal ou juízo, sempre esbarraria com a circunstância de não poder pretender-se aplicar esta norma do CPC quando, na matéria, existe norma especial/específica aplicável aos tribunais administrativos e fiscais<sup>38</sup>, que impõe a irrelevância das modificações de direito que ocorram posteriormente ao momento da propositura da causa, no que concerne à competência dos tribunais desta jurisdição.

Sendo assim, o juízo social apenas é competente para conhecer dos litígios respeitantes a procedimentos disciplinares fora do contexto do vínculo de emprego público que sejam propostos ou instaurados em tribunal a partir da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 74-B/2023, *i.e.*, a partir de 29 de Agosto de 2023, inclusive.

Da mesma sorte, o juízo de contratos públicos só deixa de ser competente para conhecer dos litígios referentes a outros contratos de procura pública com interesse concorrencial não previstos no artigo 100.º, n.º 1, do CPTA, a partir da

---

<sup>38</sup> O já referido artigo 5.º do ETAF.

## Da competência material dos juízos administrativos especializados

### Notas sobre o Decreto-Lei n.º 74-B/2023, de 28 de Agosto

*Jorge Guerreiro de Morais*

---

mesma data, mantendo, pois, a competência para os processos que já se encontravam pendentes até então.

Há um ponto onde o legislador foi pouco feliz, causando, em teoria, um problema onde antes não existia e podendo com isso dar azo a novos conflitos de competência.

Diz-se no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 74-B/2023, que se passa a prever que a competência do juízo social “*abrange os processos relativos a litígios emergentes de qualquer tipo de vínculo de emprego público, ao invés de se circunscrever aos litígios emergentes do vínculo de trabalho em funções públicas*”.

Vai daí, onde antes, no artigo 44.º-A, n.º 1, alínea b), do ETAF, se previa que o juízo social é competente para conhecer de “*todos os processos relativos a litígios emergentes do vínculo de trabalho em funções públicas e da sua formação*”, passa a prever-se que agora é competente para conhecer de todos os processos relativos a litígios “*emergentes do vínculo de emprego público, incluindo a sua formação*”<sup>39</sup>.

Ou houve confusão entre o conceito de “*vínculo de trabalho em funções públicas*” com o de “*contrato de trabalho em funções públicas*”, o que já é mau, ou simplesmente desconhece-se os conceitos especializados na matéria, designadamente os que resultam da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho, LTFP), não se cuidando da necessária coerência e unidade do sistema jurídico.

Na verdade, com a aparente intenção<sup>40</sup> de alargar a competência do juízo social, o legislador veio, afinal, restringi-la!

Repare-se, desde logo, na designação do diploma citado: Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

Depois, no seu artigo 1º, n.º 1, diz-se que a “*presente lei regula o vínculo de trabalho em funções públicas*”.

---

<sup>39</sup> Sublinhados nossos.

<sup>40</sup> Como parece decorrer do preâmbulo.

## Da competência material dos juízos administrativos especializados

### Notas sobre o Decreto-Lei n.º 74-B/2023, de 28 de Agosto

*Jorge Guerreiro de Moraes*

---

Mais relevante, do artigo 6.º, n.º 1, deste diploma resulta que o trabalho em funções públicas pode ser prestado mediante “*vínculo de emprego público ou contrato de prestação de serviço*”.

Diz-nos, por sua vez, o n.º 3 do mesmo preceito, que o vínculo de emprego público reveste as modalidades de contrato de trabalho em funções públicas, de nomeação e de comissão de serviço.

Já o contrato de prestação de serviço pode revestir as modalidades de contrato de tarefa ou de avença<sup>41</sup>.

Ora, se até aqui o artigo 44.º-A, n.º 1, alínea b), do ETAF previa a competência do juízo social para os litígios emergentes do vínculo de trabalho em funções públicas, conceito que, como se vê das normas citadas, é mais abrangente e inclui quer o vínculo de emprego público<sup>42</sup> quer o contrato de prestação de serviço<sup>43</sup>; a nova norma limita a competência do juízo social ao vínculo de emprego público, o qual, como também se constatou, é apenas uma das formas de prestação do trabalho em funções públicas.

Fica, pois, de fora, a outra forma de prestação de trabalho em funções públicas: o contrato de prestação de serviço.

Ou seja, com as novas regras de competência material, o juízo social deixa de ser competente para conhecer dos litígios emergentes de contratos de prestação de serviços<sup>44</sup>, passando a ser competente apenas para os litígios emergentes de vínculo de emprego público<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> Cf. artigo 10.º, n.º 2, da LTFP.

<sup>42</sup> Nas modalidades de contrato de trabalho em funções públicas, nomeação ou comissão de serviço.

<sup>43</sup> E, diga-se, tanto quanto se sabe, não houve dúvidas ou conflitos de competência na matéria, pelo que o juízo social *aceitou* pacificamente a sua competência para todas aquelas modalidades de trabalho em funções públicas; pese embora, fosse área passível de conflito (positivo ou negativo), porquanto os contratos de prestação de serviços, na modalidades de tarefa ou avença, são, antes de tudo, contratos públicos (de aquisição de serviços) e, por isso, caindo também na alçada da competência especializada do juízo de contratos públicos.

<sup>44</sup> Nas modalidades de tarefa ou avença.

<sup>45</sup> Contrato de trabalho em funções públicas, nomeação e comissão de serviço.

## Da competência material dos juízos administrativos especializados

### Notas sobre o Decreto-Lei n.º 74-B/2023, de 28 de Agosto

*Jorge Guerreiro de Moraes*

---

Só por interpretação correctiva ab-rogante ou *contra legem*<sup>46</sup> se poderá advogar, perante a redacção nova do artigo 44.º-A, n.º 1, alínea b), do ETAF, que, afinal, a competência do juízo social se mantém a mesma, abarcando todos os litígios emergentes do trabalho em funções públicas<sup>47</sup>.

Contudo, não é admissível, em particular em normas de competência por atribuição expressa e taxativa e que são especiais face à regra residual de competência do juízo comum, proceder a uma tal interpretação de natureza correctiva contra a expressa letra da lei.

Ademais, a norma em causa recorre a conceitos técnico-jurídicos, cuja definição se encontra plasmada na lei<sup>48</sup>, não podendo o intérprete/aplicador, em violação da presunção prevista no artigo 9.º, n.º 3, do Código Civil, bem como da unidade do sistema jurídico<sup>49</sup>, afastar ou alterar o significado preciso e inequívoco desses conceitos.

Abre-se, pois, a porta a novos conflitos de competência, precisamente o que o legislador, em tese, pretendia evitar<sup>50</sup>.

Acresce que no texto da proposta de lei de autorização e do decreto-lei autorizado, submetido à Assembleia da República<sup>51</sup>, nomeadamente do preâmbulo do decreto-lei, apenas constava a vontade do legislador de clarificar a redacção da norma de competência<sup>52</sup>, pelo que o facto de vir depois prevista a competência

---

<sup>46</sup> Face à clareza da letra da norma não se pode falar de uma mera interpretação restritiva.

<sup>47</sup> E, nesse caso, sempre seria de perguntar qual o motivo para se mexer na norma, nesta parte, se nada muda.

<sup>48</sup> A LTFP.

<sup>49</sup> Prevista no n.º 1 do mesmo artigo 9.º.

<sup>50</sup> Embora se deva ainda dizer que, já existindo jurisprudência sedimentada quanto à delimitação de competências dos juízos, sempre se mostra questionável o intento de modificar as normas reguladoras dessa competência, sobretudo quando não se limitam a positivar, como se viu, o entendimento jurisprudencial alcançado; é o caso, desde logo, da matéria dos procedimentos disciplinares fora do âmbito do emprego público, em que não havia qualquer divergência actual – porque já consolidada na jurisprudência – sobre a questão, sendo pacífico que cabia, até agora, ao juízo comum.

<sup>51</sup> E sobre o qual foram auscultadas as entidades competentes, designadamente o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

<sup>52</sup> Não dizendo em que sentido.



## Da competência material dos juízos administrativos especializados

### Notas sobre o Decreto-Lei n.º 74-B/2023, de 28 de Agosto

*Jorge Guerreiro de Moraes*

---

apenas para o vínculo de emprego público não levantaria, na altura, grandes questões<sup>53</sup>.

Tal afasta, desde logo, a possibilidade de recurso a um elemento histórico para tentar contornar a nova redacção da norma de competência.

Apenas no preâmbulo do decreto-lei efectivamente aprovado e promulgado é que surge a ideia de que a pretensão seria de alargamento da competência<sup>54</sup>, pelo que é no confronto entre a expressão usada e a norma afinal constante do novo artigo 44.º, n.º 1, alínea b), que se denota a incoerência ou discrepância entre a intenção e o resultado.

Contudo, e pelas razões já apontadas, não pode ser esta singela passagem do preâmbulo a fundar uma alteração radical da interpretação legitimamente possível<sup>55</sup>.

Quando muito, e ao invés, face à redacção clara e tecnicamente vinculada da norma de competência<sup>56</sup>, pode é concluir-se que a mera intenção constante do preâmbulo não foi vertida na letra da lei e deve ser desconsiderada.

Na ausência de uma eventual alteração legislativa ao diploma que ainda agora entrou em vigor, parece difícil não concluir que o juízo social deixa de ter competência para os litígios emergentes de contratos de prestação de serviços, nas suas modalidades de avença ou tarefa, passando a ser competente, para o efeito, o juízo de contratos públicos<sup>57</sup>.

---

<sup>53</sup> Pois podia tratar-se apenas da opção legítima de restringir a competência do juízo social e/ou de, atendendo a críticas antigas na doutrina, fazer passar os contratos de prestação de serviços para a área de especialização mais vocacionada para os mesmos, uma vez que, como se disse já, são, acima de tudo, contratos públicos, sujeitos à respectiva legislação específica, designadamente, o CCP.

<sup>54</sup> Ao usar-se a expressão “*ao invés de se circunscrever aos litígios emergentes do vínculo de trabalho em funções públicas*”.

<sup>55</sup> Segundo os critérios legalmente previstos para o efeito.

<sup>56</sup> Ao referir-se a “*vínculo de emprego público*”, que não pode ter significado diverso do atribuído pela LTFP.

<sup>57</sup> Que, dir-se-á, sempre foi o juízo especializado *naturalmente* vocacionado para a matéria.

Pelo que já se adiantou, consegue perceber-se que a própria previsão dos contratos de prestação de serviços, nas modalidades de tarefa e avença, na LTFP, é, no mínimo, discutível, por estarem em causa contratos públicos sujeitos ao CCP [ao contrário do contrato de trabalho em funções públicas – cf. artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do CCP].

## Da competência material dos juízos administrativos especializados

### Notas sobre o Decreto-Lei n.º 74-B/2023, de 28 de Agosto

*Jorge Guerreiro de Moraes*

---

Em suma, nos tribunais em que existam juízos especializados, para os processos em que estejam em causa litígios emergentes de contratos de prestação de serviços<sup>58</sup>, intentados a partir 29 de Agosto de 2023, é competente o juízo administrativo de contratos públicos.

Ainda quanto ao juízo administrativo social, vem agora o artigo 44.º-A, n.º 1, alínea b), do ETAF, na nova redacção, prever que este juízo é competente para conhecer de todos os processos de “*efectivação de responsabilidade civil emergente de actos ou de omissões ocorridos no âmbito das relações jurídicas referidas nas subalíneas anteriores*”.

Nesta parte, o legislador veio – aqui, sim – positivar e clarificar o entendimento que já se vinha tendo na jurisprudência quanto aos processos em que esteja em causa a responsabilidade civil, ainda que não resultasse de forma directa da redacção anterior.

---

Será, porventura, menos discutível se se entender essa inclusão apenas como a indicação de que as entidades públicas, para além do vínculo de emprego público, podem celebrar contratos de prestação de serviços.

É que, retirando o pouco que vem regulado na LTFP a respeito de tais contratos, tudo o mais releva da legislação de contratação pública, designadamente a respeitante aos procedimentos de aquisição dos referidos serviços.

Quer isto dizer que sempre que se discuta a formação (actos pré-contratuais) ou a sua interpretação, validade ou execução, mais não se estará que a aplicar a legislação de contratação pública, o que corresponde, precisamente, à competência especializada do juízo de contratos públicos.

Até recorrendo à teleologia das normas de competência dos juízos especializados, atendendo à finalidade da especialização, seria incongruente que o juízo social fosse, afinal, apreciar contratos públicos e aplicar a título principal a legislação de contratação pública, quando não é a sua área de especialização (emprego público e previdência social), furtando essa competência ao juízo especialmente vocacionado e expressamente incumbido de apreciar tais contratos e aplicar aquela legislação específica.

Acrescente-se que mesmo com a nova redacção dada ao artigo 44.º-A do ETAF, a competência nesta matéria continua a pertencer ao juízo de contratos públicos, porque os contratos em causa constituem um dos previstos no artigo 100.º, n.º 1, do CPTA (contratos de aquisição de serviços), ideia agora reforçada pela restrição expressa da competência do juízo social para os litígios emergentes apenas do vínculo de emprego público, e já não do trabalho em funções públicas.

Dir-se-á, por fim, que foi assim clarificada e (re)posta a coerência e congruência da repartição de competências entre juízos especializados, ficando o juízo social efectivamente – e apenas – competente para o seu *core business* (vínculo de emprego público e previdência social) e o juízo de contratos públicos para *todos* os contratos públicos previstos no n.º 1 do artigo 100.º do CPTA.

<sup>58</sup> Tarefa ou avença.

## Da competência material dos juízos administrativos especializados

Notas sobre o Decreto-Lei n.º 74-B/2023, de 28 de Agosto

*Jorge Guerreiro de Moraes*

---

Na verdade, e tanto quanto sabemos, o juízo administrativo social *aceitava* a sua competência para os litígios relativos a responsabilidade civil em que o fundamento desta eram danos provocados por actos (ou omissões) para os quais aquele juízo fosse também competente para apreciar a validade ou legalidade.

A dúvida está – e a nova redacção não a elimina – na amplitude *material* ou *substancial* dos litígios que, de facto e na prática, se entendem corresponder ou decorrer de actos (ou omissões) para os quais é competente o juízo administrativo social.

Diríamos que ocorrem três situações.

Uma, onde não há dúvida que os litígios cabem na competência do juízo administrativo social.

Estarão neste caso as pretensões fundadas em responsabilidade civil em que o facto ilícito corresponda a um acto administrativo (ou omissão desse acto) para o qual o juízo social é competente para apreciar a sua legalidade/ilicitude.

De outra perspectiva, se para aferir da ilicitude do acto for necessário apreciar – ainda que incidentalmente – a legalidade do mesmo, ou seja, à luz da legislação específica que cabe na especialização do juízo se estivéssemos perante uma acção administrativa contra esse mesmo acto.

Outra situação, é aquela onde não há dúvida que os litígios não cabem na competência do juízo administrativo social.

É o caso, quando o fundamento da responsabilidade civil é uma actuação (ou omissão) que, ainda que ocorrida no contexto de um procedimento atinente a um acto para o qual fosse competente o juízo social, a ilicitude invocada nada tem que ver com a licitude ou legalidade do acto em si mesmo.

Pense-se, por exemplo, no caso de um cidadão dirigir-se a um posto de atendimento da segurança social, pretendo dar início ao pedido de pensão de velhice, e é sujeito a discriminação ou outro comportamento ilícito nesse local por parte de quem o atende, com isso provocando-lhe danos (nomeadamente, não patrimoniais), que pretende, agora, ver ressarcidos mediante indemnização.

## Da competência material dos juízos administrativos especializados

Notas sobre o Decreto-Lei n.º 74-B/2023, de 28 de Agosto

Jorge Guerreiro de Moraes

---

Aqui, ainda que inserido no contexto – difuso – de um procedimento tendente à prática de um acto para cuja legalidade seria competente o juízo administrativo social, é manifesto que não será da competência deste juízo a pretensão indemnizatória fundada em responsabilidade civil com base naquele facto ilícito.

De outra perspectiva, em casos como o do exemplo, não se pode afirmar que a responsabilidade civil em causa é “*emergente de actos ou de omissões ocorridos no âmbito da relação jurídica*” – no caso – da previdência social.

Uma terceira situação, é aquela em que subsiste a dúvida sobre se os litígios cabem ou não na competência do juízo administrativo social, por se tratar de zonas de fronteira, menos evidentes do que as outras duas situações já visitadas.

Estará neste âmbito a responsabilidade civil extracontratual cujo facto ilícito invocado seja a (de)mora no procedimento.

No fundo, o equivalente ao atraso na (administração da) justiça<sup>59</sup>, mas agora no procedimento administrativo.

Tudo dependerá do alcance que se atribuir ao conceito de “*emergente de actos ou de omissões ocorridos no âmbito das relações jurídicas*” para as quais é competente o juízo administrativo social.

Por um lado, pode argumentar-se que o atraso ilícito causador de danos<sup>60</sup>, ocorrendo num procedimento administrativo atinente à produção de um acto para o qual seria competente o juízo social, é ainda “*emergente*” da relação jurídica subjacente e, por isso, cabe ao mesmo juízo.

Por outro lado, e cremos que com maior propriedade e razão, pode argumentar-se que se estiver – apenas ou principalmente – em causa, como facto ilícito, o mero atraso ou demora injustificada num qualquer procedimento, tal facto é *externo* ao procedimento em si e, sobretudo, ao acto final, pelo que não se pode

---

<sup>59</sup> Em que não há dúvida que cabe na competência do juízo administrativo comum.

<sup>60</sup> Sem o qual não haveria a responsabilidade civil invocada.

## Da competência material dos juízos administrativos especializados

Notas sobre o Decreto-Lei n.º 74-B/2023, de 28 de Agosto

Jorge Guerreiro de Moraes

---

concluir como sendo “*emergente*” da relação jurídica para a qual é competente o juízo social e, como tal, não cabe a este juízo.

A este argumento acresce que, no exemplo em apreço, para aferir da ilicitude do facto gerador do dano não há que apreciar da legalidade/licitude do eventual acto que resulta do procedimento nem aplicar a legislação *sectorial* específica que justifica a especialização.

Ao invés, os critérios a aferir são substancialmente idênticos aos que importa aferir para o apuramento da responsabilidade civil por atraso na (administração da) justiça<sup>61</sup>.

Justifica-se, também por isso, que seja o mesmo juízo a julgar todos estes casos, sujeitos, na prática, à mesma metodologia de resolução do litígio.

Apesar de entendermos ser a segunda solução a que melhor corresponde à norma de competência, concede-se que se trata de área em que possam surgir vozes divergentes e que, por isso, continuará a dar azo a conflitos negativos de competência, a resolver, em tempo, pela jurisprudência em matéria de conflitos, até ficar devidamente consolidada ou sedimentada.

O que se disse a respeito da responsabilidade civil e a competência do juízo social, aplica-se, *mutatis mutandis*, à competência do juízo de contratos públicos.

No entanto, quanto ao juízo de contratos públicos, a redacção anterior do artigo 44.º-A, n.º 1, alínea c), já previa a sua competência para a “*efectivação da responsabilidade civil pré-contratual e contratual*”.

Inova-se, agora, atribuindo concretamente a este juízo a competência para a “*efectivação da responsabilidade civil pré-contratual, contratual e extracontratual*”.

---

<sup>61</sup> Sem prejuízo, naturalmente, da circunstância de a responsabilidade civil extracontratual por atraso no procedimento administrativo não gozar das mesmas *garantias* de que goza a responsabilidade civil extracontratual por atraso na (administração da) justiça, desde logo pela aplicação, neste último caso, da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, quer quanto à quantificação dos danos quer quanto à presunção da ocorrência destes.

## Da competência material dos juízos administrativos especializados

Notas sobre o Decreto-Lei n.º 74-B/2023, de 28 de Agosto

*Jorge Guerreiro de Moraes*

---

*emergentes de actos ou omissões ocorridos no âmbito da celebração ou execução*” dos contratos previstos no n.º 1 do artigo 100.º do CPTA.

As dúvidas, tal como anteriormente enunciadas, poderão ocorrer sobretudo no que respeita à responsabilidade civil extracontratual e à interpretação que se faça do conceito de “*emergente de actos ou omissões no âmbito da celebração ou execução*” de contratos para os quais o juízo de contratos públicos seja competente.

Tal como no caso do juízo administrativo social, estarão em causa, em particular, os casos da mora injustificada no procedimento, quando seja esta o – único ou principal – fundamento da responsabilidade civil extracontratual invocada.

Também aqui, coerentemente, entendemos que não caberá na competência do juízo de contratos públicos e, por isso, caberá ao juízo administrativo comum.

Deve recordar-se, no entanto, que o ETAF contém norma especial que, diversamente do que seria a regra geral, designadamente do CPC, não implica sempre e necessariamente a absolvição da instância quanto aos pedidos para os quais o juízo especializado não seja competente, nos casos de pluralidade ou cumulação de pedidos.

Assim, por força do disposto no n.º 2 do artigo 44.º-A do ETAF, nos casos de cumulação de pedidos<sup>62</sup> “*entre os quais haja uma relação de dependência ou subsidiariedade, deve a acção ser proposta no juízo competente para a apreciação do pedido principal*”.

Isto significa que no caso dos tribunais administrativos e fiscais, o legislador optou pela incompetência material mitigada ou não tão absoluta quanto aos seus efeitos.

Se não fosse esta norma, havendo cumulação de pedidos para cuja apreciação fossem competentes juízos diferentes, e mesmo que apresentados numa relação de

---

<sup>62</sup> Para os quais, naturalmente, e quando peticionados em separado, sejam competentes juízos diferentes.

## Da competência material dos juízos administrativos especializados

Notas sobre o Decreto-Lei n.º 74-B/2023, de 28 de Agosto

*Jorge Guerreiro de Moraes*

---

dependência ou de subsidiariedade, haveria sempre absolvição da instância<sup>63</sup> quanto aos pedidos para os quais o juízo em que a acção foi proposta não fosse materialmente competente.

Com a norma citada, ao invés, sempre que os pedidos cumulados, para os quais o juízo em que a causa foi proposta não é o materialmente competente, forem apresentados de forma dependente<sup>64</sup> ou subsidiária de um pedido para o qual aquele juízo é competente, a sua competência material estende-se a todos eles.

A competência, nestes casos, afere-se, pois, pelo pedido principal.

Há casos em que será fácil perceber qual o pedido principal: se o autor, de forma expressa, disser que pretende a procedência de determinado pedido e que, apenas a título subsidiário ou na dependência daquele, pretende a procedência de outros pedidos, não há que reinterpretar a vontade do autor (ainda que este esteja em erro) e apreciar a competência do juízo em função do pedido principal identificado pelo autor.

Casos há em que não será tão evidente identificar o pedido principal, mas ainda será possível: se o autor cumula vários pedidos, sem especificar a sua relação de dependência ou subsidiariedade, mas se puder inferir-se que essas relações de dependência ocorrem<sup>65</sup> ou que, pela interpretação que se faça das alegações do autor, se conclua com alguma segurança que determinado pedido, ainda que não dependente, é apenas subsidiário de outro.

---

<sup>63</sup> Ou não conhecimento.

<sup>64</sup> Dir-se-á, melhor, se forem de facto dependentes, não bastando aquilo que o Autor diga sobre essa dependência. Assim, só se pode considerar um pedido como dependente de outro – no caso, o principal, a partir do qual se afere a competência do juízo – se só proceder se o principal, de que depende, igualmente proceder.

Se assim não for, isto é, se o pedido apresentado como dependente puder proceder ou improceder na ausência da procedência ou improcedência do outro pedido tido por principal, então, afinal, é autónomo ou independente e, assim, o juízo administrativo em causa, sendo materialmente incompetente para esse pedido, dele não conhecerá.

<sup>65</sup> Porque uns não podem proceder sem a procedência de outros.

## Da competência material dos juízos administrativos especializados

### Notas sobre o Decreto-Lei n.º 74-B/2023, de 28 de Agosto

*Jorge Guerreiro de Moraes*

---

Relevante é que seja sempre possível identificar um (ou vários) pedido(s) principais<sup>66</sup> e que os demais pedidos cumulados estejam, de facto, numa relação de dependência ou subsidiariedade em relação àquele(s).

Na dúvida, sempre poderá o juiz convidar o autor a esclarecer devidamente a relação entre os pedidos, levando a eventual ausência de resposta à absolvição da instância quanto a todos eles, já que esta não deixará de consubstanciar o não acatamento de um convite ao aperfeiçoamento<sup>67</sup>.

Já se estiverem cumulados diversos pedidos principais<sup>68</sup>, o juízo em que a acção é proposta apenas conhecerá daqueles para os quais seja materialmente competente e absolverá da instância<sup>69</sup> quanto aos demais pedidos.

## II. Do novo Tribunal Central Administrativo Centro

Outra novidade, decorrente da alteração ao artigo 31.º do ETAF pelo Decreto-Lei n.º 74-B/2023, é a da previsão/criação de um novo tribunal central administrativo: o Tribunal Central Administrativo Centro (TCAC), com sede em Castelo Branco.

A esta criação, junta-se a extensão da especialização aos tribunais centrais administrativos, que passarão a ver as suas secções (administrativa e tributária) divididas em subsecções especializadas, em linha com a especialização dos tribunais de primeira instância.

Embora ainda não seja oficialmente conhecida a área de jurisdição do Tribunal Central Administrativo Centro, admitindo-se que corresponda ao que se difundia na comunicação social quando ainda se perspectivava a sua sede em Coimbra, aquela abrangerá as áreas de jurisdição dos tribunais administrativos e fiscais (TAF) de Aveiro, Coimbra, Leiria e Castelo Branco.

---

<sup>66</sup> Para os quais seja competente o juízo em que a acção foi proposta.

<sup>67</sup> Cf. artigo 87.º do CPTA.

<sup>68</sup> Ou seja, sem que entre eles haja uma relação de dependência ou de subsidiariedade, o que inclui os pedidos alternativos.

<sup>69</sup> Ou rejeitará liminarmente a acção, nessa parte, quando seja caso disso.



## Da competência material dos juízos administrativos especializados

### Notas sobre o Decreto-Lei n.º 74-B/2023, de 28 de Agosto

*Jorge Guerreiro de Moraes*

---

A ser assim, resulta de imediato que no caso da área de jurisdição do TAF de Aveiro, que em matéria de contratação pública está inserida na competência jurisdicional alargada do juízo de contratos públicos do TAF do Porto, tal poderá ter de ser repensado<sup>70</sup>.

Talvez estas alterações devam servir de mote a uma reorganização da jurisdição na primeira instância, nomeadamente com o alargamento da especialização em contratos públicos a todos os tribunais, com a criação de um novo juízo de contratos públicos<sup>71</sup> de jurisdição alargada a todos os tribunais que pertençam à área de jurisdição do TCAC.

Por um lado, a agregação, em matéria de contratação pública, dos tribunais administrativos e fiscais de Aveiro, Coimbra, Leiria e Castelo Branco, já deverá resultar num acervo processual suficiente para justificar a criação de tal juízo especializado<sup>72</sup>.

Por outro lado, seria algo caricato ter um TCAC com uma subsecção especializada em contratos públicos sem que haja nenhuma especialização na matéria nos tribunais de primeira instância que se encontram sob a sua jurisdição<sup>73</sup>.

Assim, e na primeira instância, passaria a haver três juízos especializados de contratos públicos de competência territorial alargada: um por cada tribunal central administrativo e com competência para a área de jurisdição de todos os tribunais abrangidos pelo respectivo tribunal central<sup>74</sup>.

---

<sup>70</sup> Já que este, por sua vez, está sujeito à jurisdição do Tribunal Central Administrativo Norte.

<sup>71</sup> Com sede no Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra, por exemplo.

<sup>72</sup> Sendo certo que o maior ou menor volume processual admitirá sempre o maior ou menor número de juízes afectos ao juízo de contratos públicos, mas sem que seja impeditivo da criação de tal juízo nem que, no limite – embora não se creia ser o caso –, necessitasse apenas de dois juízes.

<sup>73</sup> Pese embora seja verdade que, com a actual extensão da especialização aos tribunais centrais administrativos, as subsecções de contratos públicos estejam, neste entretanto desde a sua entrada em funcionamento em 14 de Setembro de 2023 – cf. Portaria n.º 281-A/2023, de 13 de Setembro –, a receber processos de contratos públicos que, na primeira instância, podem vir de tribunais não sujeitos à agregação nos juízos de contratos públicos do TAC de Lisboa ou do TAF do Porto, isto é, em que a especialização na matéria só é concretizada já na segunda instância.

<sup>74</sup> O que significa que os juízos de contratos públicos já existentes – integrados no TAC de Lisboa e no TAF do Porto – também veriam a sua competência alargada às áreas de jurisdição dos restantes tribunais sob alçada do respectivo tribunal central e que, actualmente, ainda não se encontram

## Da competência material dos juízos administrativos especializados

Notas sobre o Decreto-Lei n.º 74-B/2023, de 28 de Agosto

*Jorge Guerreiro de Moraes*

---

Atendendo à discutível *centralização* do legislador na matéria, sujeitando toda esta organização a diplomas com valor de lei e a portarias, as propostas aqui referidas implicam alteração, desde logo, ao Decreto-Lei n.º 174/2019, de 13 de Dezembro, que procedeu à criação de juízos de competência especializada.

---

integrados na especialização, seja em geral, nalguns casos, seja especificamente em matéria de contratação pública.