TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL | FISCAL

Acórdão

Processo	Data do documento	Relator
404/21.5 BELSB	18 de fevereiro de 2022	Pedro Marchão Marques

DESCRITORES

Conflito > Incompetência material > Juízo administrativo comum > Juízo de contratos públicos

SUMÁRIO

N.D.

TEXTO INTEGRAL

DECISÃO

I. RELATÓRIO

A Exma. Senhora Juíza do Juízo de Contratos Públicos do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa veio, ao abrigo do disposto na alínea t) do n.º 1 do artigo 36.º do ETAF e artigos 109.º, n.ºs 2 e 3 e 111.º, n.º 1, ambos do CPC, requerer oficiosamente, junto deste Tribunal Central Administrativo Sul, a resolução do conflito negativo de competência em razão da matéria, suscitado entre si e o Exmo. Senhor Juiz do Juízo Administrativo Comum do mesmo Tribunal, visto que os Magistrados Judiciais dos referidos juízos atribuem-se, mutuamente, competência, negando a própria, para conhecer da acção administrativa que a C..... E..... – GESTÃO ....., E.M., S.A., intentou contra P.....e I .....

Neste TCA foi cumprido o disposto no artigo 112.º, n.º 1 do CPC, tendo a A. emitido pronúncia no sentido de a competência ser cometida ao Juízo Administrativo Comum e não ao Juízo de Contratos Públicos.

Os autos foram com vista ao Digno Procurador-Geral Adjunto, conforme dispõe o artigo 112.º, n.º 2, do CPC, que promoveu que fosse proferida decisão.

•

I. 1. Questões a apreciar e decidir:

A questão colocada consiste em saber qual o tribunal materialmente competente para apreciar e decidir a presente acção administrativa: se o juízo de contratos públicos do TAC de Lisboa ou se o juízo administrativo comum do mesmo Tribunal.

•

II. Fundamentação

II.1. **De facto**

Para julgamento do presente conflito, julgam-se relevantes as seguintes ocorrências processuais:

1. Em 10.03.2021, a C..... – GESTÃO ....., E.M., S.A., apresentou requerimento para execução de despejo contra P.....e I ..... a condenação na entrega do locado totalmente livre e devoluto de pessoas e bens (cfr. p.i.).

2. Por sentença proferida em 15.03.2021, o Juízo Administrativo Comum do TAC de Lisboa determinou a remessa dos presentes autos ao Juízo de Contratos Públicos do mesmo TAC de Lisboa por considerar ser este Juízo o competente, em razão da matéria, para conhecer do objecto do presente litígio.

3. Por sentença proferida a 10.05.2021, o Juízo de Contratos Públicos declarou-se incompetente, em razão da matéria, para conhecer do objecto desta acção, por entender que a competência para a conhecer cabia ao Juízo Administrativo Comum do mesmo Tribunal.

4. Em 7.01.2022, a Senhora Juíza do Juízo de Contratos Públicos do TAC de Lisboa requereu a este Tribunal Superior a resolução do conflito negativo de competência aberto entre si e o Senhor Juiz do Juízo Administrativo Comum.

5. As decisões em conflito transitaram em julgado (consulta do SITAF).

•

II.2. DE DIREITO

Nos termos do artigo 36.º, n.º 1, alínea t) do ETAF, compete ao Presidente de cada Tribunal Central Administrativo "conhecer dos conflitos de competência entre tribunais administrativos de círculo, tribunais tributários ou juízos de competência especializada, da área de jurisdição do respectivo tribunal central

administrativo", sendo que no âmbito do contencioso administrativo, os conflitos de competência jurisdicional e de atribuições se encontram regulados nos artigos 135.º a 139.º do CPTA.

Estabelece-se no n.º 1 do artigo 135.º do CPTA que a resolução dos conflitos "entre tribunais da jurisdição administrativa e fiscal ou entre órgãos administrativos" seguem o regime da acção administrativa, com as especialidades resultantes das diversas alíneas deste preceito, aplicando-se subsidiariamente, com as necessárias adaptações, o disposto na lei processual civil (cfr. artigos 109.º e s. do CPC).

Por sua vez, o artigo 136.º do mesmo diploma estatui que "a resolução dos conflitos pode ser requerida por qualquer interessado e pelo Ministério Público no prazo de um ano contado da data em que se torne inimpugnável a última das decisões". Este preceito corresponde ao artigo 111.º do CPC, que dispõe o seguinte: "1 – Quando o tribunal se aperceba do conflito, deve suscitar oficiosamente a sua resolução junto do presidente do tribunal competente para decidir. 2 – A resolução do conflito pode igualmente ser suscitada por qualquer das partes ou pelo Ministério Público, mediante requerimento dirigido ao presidente do tribunal competente para decidir".

No contencioso administrativo, por força do disposto no artigo 13.º do CPTA, a competência, em qualquer das suas espécies, é de ordem pública e o seu conhecimento precede o de qualquer outra matéria.

Tal equivale a dizer que o presente conflito de competência, suscitado oficiosamente pela Senhora Juíza do Juízo de Contratos Públicos do TAC de Lisboa, ao abrigo do artigo 36.º, n.º 1, alínea t) do ETAF, foi levantado por quem tem legitimidade para tal.

Continuando, sob a epígrafe "[c]onflito de jurisdição e conflito de competência" estatui o artigo 109.º do CPC, aqui aplicável "ex vi" artigo 135º do CPTA, que:

1 – Há conflito de jurisdição quando duas ou mais autoridades, pertencentes a diversas actividades do Estado, ou dois ou mais tribunais, integrados em ordens jurisdicionais diferentes, se arrogam ou declinam o poder de conhecer da mesma questão: o conflito diz-se positivo no primeiro caso e negativo no segundo.

2 – Há conflito, positivo ou negativo, de competência quando dois ou mais tribunais da mesma ordem jurisdicional se consideram competentes ou incompetentes para conhecer da mesma questão.

3 – Não há conflito enquanto forem susceptíveis de recurso as decisões proferidas sobre a competência.

É sabido que o critério de atribuição de competência material ao juiz projecta a habilitação funcional do tribunal para a matéria que constitui o objecto do seu conhecimento (in Comentário ao Código de Processo Civil, vol. I, p.107). Na verdade, a eficiência da organização judiciária com vista à melhor prestação da qualidade da Justiça reclama que se atribua a competência ao tribunal que mais vocacionado estiver para

conhecer do objecto da causa respectiva. E quanto mais apurado for o critério atributivo de competência material, que é aquele aqui em causa, melhor surtirá a garantia da qualidade com que a Justiça é administrada ao cidadão a quem se destina.

O legislador do ETAF plasmou no artigo 44º-A (aditado pela Lei nº 114/2019, de 12/9) e para os casos em que tenha havido desdobramento em juízos de competência especializada, os critérios de eleição para determinar a sua habilitação funcional.

De acordo com o citado artigo 44º-A do ETAF, sob a epígrafe "Competência dos juízos administrativos especializados", passou a dispor-se o seguinte:

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 proteção 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;

c) Ao juízo de contratos públicos, conhecer de todos os processos relativos à validade de atos 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 coletivas de direito público ou outras entidades adjudicantes, e à sua formação, incluindo a efetivação 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 ação ser proposta no juízo competente para a apreciação do pedido principal.

Daqui resulta que o juízo administrativo comum funciona como juízo de competência material residual; i.é, caso as matérias em dissidio não estejam incluídas no âmbito dos juízos especializados, a competência

para as apreciar cabe ao juízo administrativo comum.

A competência material especializada prevalece, assim, sob a competência material comum, precisamente porque esta é residual.

E na delimitação de competências entre o juízo comum e os diferentes juízos especializados dos tribunais administrativos (e estes entre si), afigura-se-nos evidente que o legislador atendeu ao objecto material das causas, relevando as especificidades que decorrem do direito substantivo que regula as correspondentes relações jurídicas, associando, no que aqui importa, as áreas de competência do juízo de contratos públicos, a execução de um contrato de procura pública com interesse concorrencial. Por isso o legislador utilizou a expressão "contratação pública", para o que nos remete para o Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, que aprovou o Código dos Contratos Públicos (CCP).

Feito este enquadramento, é chegado o momento de apreciar a natureza do litígio que subjaz à presente à acção administrativa para se aferir se a competência material para conhecer do pedido formulado cabe ao juízo de contratos públicos ou se esta radica no juízo administrativo comum.

Ora, a questão que nos é trazida a juízo é em tudo igual àquela por nós resolvida na decisão sumária recentemente proferida no processo n.º 150/21.0BESNT. Assim, nos termos permitidos pela lei processual civil, limitar-nos-emos a transcrever essa decisão, na sua parte relevante:

«A competência, como medida de jurisdição atribuída a cada tribunal para conhecer de determinada questão a ele submetida, e enquanto pressuposto processual, determina-se pelos termos em que a acção é proposta, isto é, pelos pedidos e causas de pedir.

É entendimento generalizado da Jurisprudência dos Tribunais Superiores e da Doutrina que a competência do tribunal "afere-se pelo quid disputatum (quid decidendum, em antítese com aquilo que será mais tarde o quid decisum)" (...) A competência do tribunal não depende, pois, da legitimidade das partes nem da procedência da acção. É ponto a resolver de acordo com a identidade das partes 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" - MANUEL DE ANDRADE, Noções Elementares de Processo Civil, 1979, p. 91 e, por todos, o acórdão do Tribunal de Conflitos de 4.07.2006, proc. n.º 11/2006.

Em suma, a competência afere-se pela substância do pedido formulado e pela relação jurídica subjacente ou factos concretizadores da causa de pedir. E em conformidade com o disposto no artigo 13.º do CPTA, o seu conhecimento é oficioso e precede o conhecimento das demais questões.

Recorde-se que na presente acção a A., C ..... – G ....., E.M., S.A., apresentou requerimento para execução de despejo contra A.....e pediu a condenação deste na entrega do locado totalmente

livre e devoluto de pessoas e bens [aqui, a C.....– GESTÃO SOCIAL DA HABITAÇÃO, E.M., S.A., intentou a acção contra P.....e I .....].

A causa de pedir, por alegada ausência de ocupação efectiva do locado objecto dos presentes autos, relaciona-se com o regime jurídico constante do Decreto-Lei n.º 166/93, de 7 de Maio, revogado pela Lei n.º 32/2016, de 24 de agosto, regendo-se ainda pelas disposições constantes do Código Civil, nos termos do artigo 17.º, n.º 1 da Lei n.º 32/2016, de 24 de Agosto. Ou seja, estamos no âmbito do regime do arrendamento apoiado.

E se é certo que o complexo normativo que regula a cedência dos fogos municipais configura um regime jurídico de regras específicas que não podem deixar de ser qualificadas como de direito público, uma vez que têm em vista os contratos celebrados por entidades que gerem recursos públicos para a satisfação de necessidades colectivas (vide ac. do Tribunal da Relação de Lisboa de 12.05.2011 - Processo nº 8272/09.9TBCSC.L1-2), certo é também que o contrato de arrendamento em causa nos autos não corresponde a nenhuma das categorias de contratos submetidos à parte II do CCP, nem está sujeito ao regime substantivo dos contratos públicos inscrito na sua parte III (artigo 280º do CPC.). Antes se integra numa categoria de contratos expressamente excluídos do âmbito de aplicação do CCP (art. 4.º, n.º 2, al. c), do CCP).

Pode, pois, dizer-se, aliás em consonância com o decidido neste Tribunal Superior (vide, por todas, a decisão proferida no processo n.º 378/19.2 BELRS e nas demais decisões referidas pela Sra. Juíza do juízo de contratos públicos) que estamos na presença de um “contrato administrativo de direito administrativo geral não especialmente regulado no CCP” , para usar a expressão empregue por Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos (cfr. Contratos Públicos, Direito Administrativo Geral, Tomo III, p. 62).

O que vale por dizer que o objecto dos presentes autos não se reporta a um litigio emergente de contrato de procura pública com interesse concorrencial, mas antes de uma relação jurídica estabelecida sob a égide do regime de arrendamento de habitação de interesse social, sendo, por conseguinte, incompetente para conhecer da causa o juízo de contratos públicos por a competência caber ao juízo administrativo comum.

Efectivamente, para que se considere que um determinado contrato está sujeito às normas da contratação pública, é necessário que haja procura pública, no sentido de corresponder esta à satisfação de um interesse próprio e de uma necessidade da entidade adjudicante (cfr., a este propósito, Pedro Costa Gonçalves, Direito dos Contratos Públicos, 4.ª ed., 2020, p. 312 e s.). O que não é seguramente o caso dos presentes autos, como acima já se deixou dito.

Como se disse na recente decisão sumária por nós proferida no processo n.º 1077/14BELSB, em que estava em causa situação análoga:

“O contrato em questão seguiu as regras da contratação pública? Não. Foi celebrado ao abrigo de acordos-quadro? Não. Os aspetos da execução do contrato estão sujeitos à disciplina do CCP? Não. A sanção por incumprimento encontra-se prevista nos artigos 325.º e s. do CCP? Não. Donde, não estarmos perante uma situação-tipo susceptível de ser inscrita no catálogo dos litígios emergentes da formação e execução de contratos (administrativos) sujeitos ao regime da contratação pública. É que, como se afirmou na decisão de 18.01.2021 da Exma. Presidente do TCAN, proc. n.º 2063/06.6BEPRT, “o juízo de contratos públicos é, a final, o juízo da contratação pública e não o juízo residual de todo e qualquer contrato (administrativo ou de direito privado) celebrado por entidades ou sujeitos na órbita da Administração Pública”».

Pelo que, sem necessidade de ulteriores considerandos, teremos que concluir, em face do teor da alínea b) do n.º 1 do artigo 44.º-A do ETAF e tendo presente o objecto do litígio – o qual se prende com a falta de uso efectivo do locado pelos arrendatários, no âmbito das políticas de apoio à habitação - que a competência material para apreciar a natureza da relação em conflito, se a tal nada mais obstar, não cabe ao Juízo de Contratos Públicos do TAC de Lisboa, mas sim ao Juízo Administrativo Comum do mesmo TAC, por força da conjugação do disposto nos artigos 9.º, nºs 4 e 5 e 44.º-A, n.º 1, alínea a) do ETAF (na versão que lhe foi dada pela Lei nº 114/2019, de 12 de Setembro), artigo 2.º, alínea a), do Decreto-Lei n.º 174/2019, de 13 de Dezembro e artigo 1.º, alínea h), da Portaria n.º 121/2020, de 22 de Maio.

•

III. Decisão

Pelo exposto, decide-se o presente conflito pela atribuição de competência material ao Juízo Administrativo Comum do TAC de Lisboa.

Sem custas.

Notifique.

Lisboa, 18 de Fevereiro de 2022

O Juiz Presidente do TCA Sul

Pedro Marchão Marques

Fonte: http://www.dgsi.pt