

Tribunal da Relação do Porto
Processo nº 15025/25.5T8PRT-A.P1

Relator: PAULO DIAS DA SILVA
Sessão: 26 Fevereiro 2026
Número: RP2026022615025/25.5T8PRT-A.P1
Votação: UNANIMIDADE
Meio Processual: APELAÇÃO
Decisão: CONFIRMADA

COMPETÊNCIA EM RAZÃO DA MATÉRIA

CONTRATO ADMINISTRATIVO

ATOS DE GESTÃO PÚBLICA

Sumário

- I - 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.
- II - Compete aos tribunais administrativos o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas.
- III - Para que um contrato celebrado entre pessoas colectivas privadas possa ser qualificado como contrato administrativo, é necessário que uma delas disponha de capacidade para a prática de actos administrativos, uma vez que o contrato administrativo pressupõe que pelo menos um dos contraentes actue na qualidade de Administração.
- IV - No caso vertente, não se torna possível subsumir a relação contratual em apreço ao conceito de relação jurídico-administrativa, tratando-se os actos prosseguidos pelas entidades em causa, actos de gestão privada e não de gestão pública, pelo que a competência para a presente acção pertence aos tribunais comuns.

Texto Integral

Recurso de Apelação - 3ª Secção

ECLI:PT:TRP:2026:15025/25.5T8PRT-A.P1

Acordam no Tribunal da Relação do Porto

1. Relatório

A... - Estacionamentos, S.A., com sede em Praça ..., ..., instaurou procedimento cautelar comum não especificado contra B..., S.A., com sede em Rua ..., ..., ..., onde concluiu pedindo:

a) seja decretado a restituição da posse do bem imóvel à Requerente correspondente ao Hotel subconcessionado pela Requerente à Requerida por contrato de subconcessão celebrado em 02 de dezembro de 1998;

b) seja condenada a Requerida no pagamento de uma sanção pecuniária compulsória diária no valor de € 10.500,00, por cada dia que impeça a restituição ordenada;

c) seja determinada a inversão do contencioso (art.º 369.º do CPC), consolidando a providência como tutela definitiva do direito da requerente.

Alega, em síntese, que, em 3 de Setembro de 1997, celebrou com o Hospital ... um contrato de concessão, que incluía a concepção, construção, conservação e exploração de um empreendimento de apoio àquele, constituído por parque de estacionamento, área de serviços e hotel.

Acrescenta que, em 2 de Dezembro de 1998, celebrou com a Requerida um contrato de subconcessão da zona de hotelaria, pelo prazo de 20 anos, sendo que o hotel veio a iniciar a sua exploração em 7 de Dezembro de 2004.

Mais alega que, em 23 de Dezembro de 2020, o Hospital ... notificou a Requerente de que não pretendia proceder à renovação da concessão, cessando a mesma, após conversações para o efeito, em 7 de Dezembro de 2024.

Alega, ainda, que, em 23 de Fevereiro de 2022, notificou a Requerida que, ante o exposto, não iria também renovar o contrato de subconcessão, o que reiterou em missivas de 1 de Julho de 2024 e de 14 de Outubro de 2024.

Acrescenta que, a Requerida, apenas, respondeu em 22 de Outubro de 2024, aludindo a conversações que havia encetado com o Hospital ..., que eram do desconhecimento da Requerente, porquanto, não havia intenção de renovação da concessão, mas tão só de analisar a forma de proceder a compensação de prejuízos da Impetrante.

Mais alega que, apesar de algumas reuniões, não se logrou qualquer consenso entre as partes, sendo certo que a Requerida não procedeu à entrega do hotel, encontrando-se em incumprimento contratual.

Acrescenta que o referido incumprimento causa prejuízos, traduzidos em sanções contratuais decorrentes da não entrega do hotel ao Hospital ... e, bem assim, no impedimento de concorrer a concursos públicos.

*

Sendo a providência liminarmente admitida, regularmente citada, a Requerida deduziu oposição.

Invoca, desde logo, a existência de uma causa prejudicial, a saber o processo n.º 339/25.2BEPRT, correspondente a procedimento cautelar que instaurou nos Tribunais Administrativos e Fiscais contra a aqui Requerente e o Hospital ..., no qual procura a modificação objectiva do contrato de subconcessão ou a celebração de um novo contrato de subconcessão.

Acrescenta que a referida providência foi indeferida, por o Tribunal se ter julgado incompetente em razão da matéria, encontrando-se pendente recurso no Supremo Tribunal Administrativo.

Em consequência, suscita a incompetência absoluta do Tribunal, por a competência para a causa caber à jurisdição administrativa.

Invoca, ainda, a ilegitimidade activa, por a Requerente instaurar o presente procedimento desacompanhada do Hospital ..., que se trata da instituição a quem pertence o empreendimento ora reivindicado.

Alega, ainda, que o termo do prazo do contrato de concessão e, por inerência, do prazo do contrato de subconcessão não é claro e que, atenta a notificação da não renovação, encetou contactos quer com a Requerente, quer com o Hospital ... visando a definição concreta de data de termo e a prorrogação do contrato.

Recusa a existência de um *fumus bonis iuris* e, bem assim, de qualquer *periculum in mora*, uma vez que não são invocados pela Requerente quaisquer prejuízos concretos, reais e efectivos.

Conclui pedindo a suspensão da instância ao abrigo do artigo 272.º, n.º 1, do Código de Processo Civil; a absolvição da instância da requerida por incompetência absoluta do Tribunal; a absolvição da instância da requerida por ilegitimidade processual activa e falta de interesse em agir da requerente e, caso assim se não entenda, a improcedência do procedimento cautelar.

*

Foi proferido despacho saneador, que fixou o valor do procedimento, recusou o pedido de suspensão da causa e apreciou e indeferiu a verificação das excepções dilatórias invocadas pela Requerida.

No referido despacho, o Tribunal *a quo* apreciou, designadamente, a invocada excepção de incompetência material nos seguintes termos:

“(…)

Da (in)competência material

A Requerida invoca a excepção dilatória da incompetência material do Tribunal, que cumpre apreciar, após facultado contraditório à Requerente, que propugnou pela sua não verificação.

O exercício da função jurisdicional pertence, em conjunto, aos tribunais (artigo 202.º, n.º 1 da CRP).

Todavia, a apreciação de qualquer litígio submetido à ordem jurisdicional carece da verificação de um conjunto de requisitos formais, modeladores do funcionamento do processo, conhecidos como pressupostos processuais.

Tratam-se, no fundo, de requisitos de admissibilidade do processo, sendo que a sua falha corresponde a uma excepção dilatória, impedindo o Tribunal de conhecer de tudo quanto se relacione com o mérito da causa (artigos 288.º, n.º 1, alínea e), 576.º, n.ºs 1 e 2 e 577.º do CPC).

Um dos pressupostos processuais é o da competência, que delimita a concreta parcela de jurisdição entregue aos tribunais (artigo 202.º, n.º 1 da CRP), disciplinada através de diversas normas.

O artigo 209.º da CRP, ao consagrar as categorias de tribunais, distingue, por um lado, os tribunais judiciais e, por outro lado, os tribunais administrativos e fiscais.

Por um lado, o artigo 212.º, n.º 3 da CRP prevê que «compete aos tribunais administrativos e fiscais o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais».

Por outro lado, o artigo 211.º, n.º 1 da CRP determina que «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».

O texto constitucional é, assim, bastante explícito em atribuir competência específica e taxativa aos tribunais administrativos e fiscais, ficando os tribunais judiciais com competência comum residual.

O critério de atribuição de competência tem assento, portanto, na qualidade da relação e da matéria em litígio.

Em consonância com o imperativo constitucional, o artigo 1.º, n.º 1 da Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, que aprova o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) prevê que «os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo, nos litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais, nos termos compreendidos pelo âmbito de jurisdição previsto no artigo 4.º deste Estatuto», enquanto que o artigo 40.º, n.º 1 da Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto, vulgo Lei da Organização do Sistema Judiciário (LOSJ) dita que «os tribunais judiciais têm competência para as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional».

Em momento algum a lei define o que seja uma relação jurídico-administrativa e fiscal, valendo, na interpretação desse conceito, o elenco de competências previsto no artigo 4.º do ETAF.

Diogo Freitas do Amaral defendeu que a «relação jurídica administrativa é toda a relação entre sujeitos de direito, públicos ou privados, que actuem no exercício de poderes ou deveres públicos, conferidos por nomas de direito administrativo» (Curso de Direito Administrativo, Volume II, 2.ª edição, Almedina, 2012, p. 167-168).

Posto isto, frisa-se que a competência em razão da matéria se afere (bem como outros pressupostos processuais) com base no pedido e causa de pedir tal como configurados pelo Autor (nesse sentido e entre outros, Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 18 de Abril de 2016, proc. 84362/15.3YIPRT.P1).

Assim sendo, no caso concreto, não se vislumbra que a relação jurídica controvertida seja de direito administrativo.

O que está em causa nos presentes autos é a apreciação da invocada cessação do contrato de subconcessão celebrado entre as partes. A apreciação de tal contrato não convoca a análise de normas administrativas e a menção das mesmas não é suficiente para arredar a competência dos tribunais judiciais, que, como se disse, têm competência residual comum, cabendo-lhes a apreciação dos litígios não entregues a outras ordens jurisdicionais, sendo que a apreciação do aludido contrato não constitui matéria administrativa. Ambos os contraentes são intervenientes de direito privado e actuaram nessa qualidade, não ao abrigo de um *ius imperii*.

Mais, da leitura do artigo 4.º do ETAF verifica-se que o presente litígio não é subsumível a nenhuma das suas previsões.

Acresce que, a jurisprudência já vem decidindo que «os tribunais administrativos são competentes para julgar litígios decorrentes de actos de gestão pública, mas não para os que emergem de actos de gestão privada» (Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 26 de Janeiro de 2001, proc. 01A850).

Em face do exposto, julga-se improcedente a arguida excepção dilatória da incompetência material deste Tribunal. (...)”

*

Não se conformando com a decisão proferida no segmento em que declarou a incompetência material do Tribunal, a recorrente A... - Estacionamentos, S.A., veio interpor recurso de apelação, onde conclui formulando as seguintes conclusões:

I.O presente recurso vem interposto do despacho do dia 17 de novembro de 2025 do Tribunal a quo, por via do qual se julgou improcedente a exceção,

invocada pela aqui Recorrente, de incompetência absoluta, em razão da matéria, do mesmo para apreciar o processo cautelar instaurado pela Recorrida.

II. Sempre com o devido respeito, o decidido pelo Tribunal a quo assenta num clamoroso erro de julgamento: o de que a relação inter partes emergente de um contrato de subconcessão, o qual se encontra necessariamente ligado por um nexo de pressuposição-derivação a um contrato de concessão, não representa uma relação jurídica de natureza administrativa; não é de facto assim, em causa estando uma relação jurídico-administrativa externa, cuja análise e dilucidação compete aos tribunais pertencentes à jurisdição administrativa e fiscal [nesta linha veja-se o artigo 4.º, n.º 1, alínea e), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais («ETAF»), aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro], na condição, que lhes é inerente, de tribunais comuns em matéria administrativa, vale por dizer de tribunais com competência residual em matéria administrativa, conforme decorre, aliás expressamente, do disposto da alínea o) do n.º 1 do art.º 4.º do ETAF.

III. A fundamentação do sentido da decisão do Tribunal a quo assenta no pressuposto de que a circunstância de nos acharmos, a montante, perante uma relação jurídico-administrativa, consubstanciada no contrato de concessão celebrado entre uma entidade pública administrativa e uma entidade privada (a aqui Recorrida), não determina que, a jusante, a relação contratual estabelecida entre essa mesmíssima entidade privada e uma outra entidade, também ela de natureza privada, mantenha a mesma natureza.

IV. No caso em pauta, contudo, a relação jurídica secundária, constituída por força da celebração do contrato de subconcessão, compreende materialmente uma verdadeira substituição do concessionário pelo subconcessionário - é dizer, da Recorrida pela Recorrente - na execução de prestações contratuais (materializadas na execução de tarefas públicas) de natureza jurídico-administrativa objeto do contrato administrativo de concessão.

V. Trata-se, a subconcessão e a subcontratação, de realidades distintas, que assentam sobre diferentes pressupostos e que, como se compreende, assumem uma fisionomia ou configuração igualmente distintas - enquanto no caso da subconcessão aparece na génese do contrato de subconcessão um contrato de concessão, ao qual subjaz a transferência de responsabilidades ou tarefas públicas para um sujeito privado, já na hipótese da subcontratação, muito ao invés, na sua origem figura um contrato de compras públicas - prestação de serviços, fornecimento de bens móveis ou empreitada de obra

pública -, ao qual vai inerente uma lógica colaborativa, de aparecimento de um sujeito privado na qualidade de prestador, de fornecedor ou de empreiteiro no contexto de uma relação tendente à satisfação das necessidades aquisitivas de uma entidade adjudicante.

VI. Enquanto no primeiro cenário, o da subconcessão, o sujeito privado, por força do contrato de concessão (e, naturalmente, caso ao mesmo haja lugar, do contrato de subconcessão), se vê responsabilizado pela execução de tarefas públicas; no segundo, muito diferentemente, o sujeito privado nunca se verá responsabilizado pela execução de tarefas públicas e pela satisfação de necessidades coletivas, figurando como um simples auxiliar da Administração na prestação de um serviço, no fornecimento de um bem ou na construção de uma obra.

VII. A Recorrida, na qualidade de concessionária, transferiu para a aqui Recorrente tarefas públicas que o Concedente para a mesma havia transferido através de um contrato de concessão, passando, em consequência disso mesmo, a Recorrente a mover-se num perímetro de natureza exclusivamente jurídico-administrativa.

VIII. Contrariamente ao que se poderia sustentar em relação a outras tipologias de contratos - que, por norma, apenas gravitam em torno da execução de determinados contratos públicos e cujo objeto se prende, exclusivamente, com a execução de prestações auxiliares ou instrumentais ao cumprimento daquele mesmo contrato público pelo cocontratante privado -, no caso dos contratos de subconcessão há lugar a uma substituição do concessionário pelo subconcessionário, o qual, por esta via, e a título pessoal e direto, passa a assumir - ainda que parcialmente - um conjunto de obrigações com vista à execução do objeto (público) de um contrato jurídico-administrativo de concessão, objeto esse que se materializa, mais especificamente, na execução de tarefas públicas administrativas.

IX. Estabelece-se, assim, uma relação entre a entidade concedente e a subconcessionária, a qual passa a assumir, em nome e no interesse daquela, ainda que por via da intermediação do concessionário, um conjunto de obrigações de conteúdo jurídico-público cuja execução originariamente estaria legalmente reservada à primeira, é dizer, à entidade concedente.

X. O contrato de subconcessão em pauta mais não representa, conforme aliás é próprio desta figura jurídica, do que a atribuição à Recorrente da responsabilidade pela execução de uma parte do contrato de concessão de obras públicas e da gestão e utilização privativa de um bem público celebrado

com a aqui Recorrida – o contrato de subconcessão constitui, pois, um contrato de direito administrativo, competindo a dilucidação do presente litígio à jurisdição administrativa e fiscal (cf., a propósito, o artigo 212.º, n.º 3, da Constituição, assim como o artigo 4.º, n.º 1, alínea e), do ETAF).

XI. O contrato de subconcessão depende formal, material e funcionalmente do contrato de concessão celebrado entre o Concedente e a aqui Recorrida, pelo que existe um vínculo material-funcional entre ambos, o qual, pelo seu lado, não permite excluir a submissão do primeiro às disposições e princípios de direito administrativo que presidem à regulação do segundo – já que o contrato de concessão celebrado entre o Centro Hospitalar Universitário ... e a Recorrida é, sem que se possa oferecer discussão, um contrato administrativo e, enquanto tal, fonte institutiva de uma relação jurídico-administrativa.

XII. Com o devido respeito, o Tribunal a quo incorre numa errada interpretação da relação de dependência que existe entre os dois contratos – a qual determina que o contrato de

concessão contamine, na perspetiva da respetiva natureza jurídica, o contrato de subconcessão – e, consequentemente, do conceito de relação jurídico-administrativa; por força disto mesmo, estabelece, erradamente, que compete aos tribunais judiciais conhecer do mérito da causa, quando tal competência pertence, natural e tipicamente, aos tribunais que integram a jurisdição administrativa e fiscal, na condição, que lhes é inerente, de tribunais comuns em matéria administrativa, vale por dizer de tribunais com competência residual em matéria administrativa, conforme decorre, aliás expressamente, do disposto da alínea o) do n.º 1 do art.º 4.º do ETAF ..

*

Foram apresentadas contra-alegações.

*

Colhidos que se mostram os vistos legais e nada obstando ao conhecimento do recurso, cumpre decidir.

*

2. Delimitação do objecto do recurso; questões a apreciar e decidir:

Das conclusões formuladas pela recorrente as quais delimitam o objecto do recurso, tem-se que a questão a resolver no âmbito do presente recurso consiste em aferir se o Tribunal a quo errou ao julgar-se materialmente competente para conhecer do presente litígio e, ao não atribuir a competência à jurisdição administrativa.

*

3. Conhecendo do mérito do recurso:

A competência constitui, como é consabido, um pressuposto processual relativo ao Tribunal, a apreciar em função dos termos em que a acção foi posta e a determinar pela forma como o autor estrutura o pedido e a respectiva causa de pedir.

Com efeito, nos termos do disposto no artigo 38º, nº 1, da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, doravante LOSJ, a competência fixa-se no momento em que a acção é proposta, face aos contornos que o litígio apresente à data da propositura da acção.

Por outras palavras, a competência afere-se pelo “quid disputatum” ou “quid decidendum”, em antítese com aquilo que, mais tarde, será o “quid decisum”, em consonância com o princípio da existência de um nexu jurídico directo entre a causa e o Tribunal.

Significando isto, na linha de pensamento de Manuel de Andrade^[1], a competência determina-se pelo pedido da autora, o que não depende da legitimidade das partes, nem da procedência da acção, mas antes dos termos em que a mesma é proposta, seja quanto aos seus elementos objectivos, como acontece com a natureza da providência solicitada ou do direito para o qual se pretende a tutela judiciária, seja quanto aos seus elementos subjectivos.

Ou seja, a competência material dos Tribunais Judiciais é aferida por critérios de atribuição positiva e de competência residual.

Segundo o critério de atribuição positiva, pertencem à competência do tribunal judicial todas as causas cujo objecto seja uma situação jurídica regulada pelo direito privado, nomeadamente, civil, comercial ou laboral.

Segundo o critério de competência residual, incluem-se na competência dos Tribunais Judiciais todas as causas que, apesar de não terem por objecto uma situação jurídica fundamentada no direito privado, não são legalmente atribuídas a nenhum outro tribunal, isto é, os tribunais judiciais são os tribunais com competência material residual (cfr. artigo 211º, n.º 1 do CRP e artigo 38º, n.º 1 da LOSJ).

Portanto, são da competência dos Tribunais Judiciais as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional, sendo nesse diploma atribuída a competência em razão da matéria entre os Tribunais Judiciais, estabelecendo as causas que competem aos tribunais de competência específica.

Por detrás das normas gerais relativas à distribuição de competência entre os tribunais de 1ª instância está um critério distributivo de natureza material - cfr. artigos 79º a 84º e 111º a 131º todos da LOSJ.

É entendimento jurisprudencial pacífico que a competência dos tribunais em razão da matéria (ou jurisdição) afere-se em função da relação material controvertida, ou seja, em função dos termos em que é formulada a pretensão do Autor, incluindo os seus fundamentos.

Como se decidiu no Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 06/05/2010, processo 3777/08.1TBMTS.P1.S1, *«a competência do tribunal em razão da matéria afere-se pela natureza da relação jurídica apresentada pelo autor na petição inicial, independentemente do mérito ou demérito da pretensão deduzida. É na ponderação do modo como o autor configura a acção, na sua dupla vertente do pedido e da causa de pedir, e tendo ainda em conta as demais circunstâncias disponíveis pelo tribunal que relevem sobre a exacta configuração da causa, que se deve guiar a tarefa da determinação do tribunal competente para dela conhecer, e como se decidiu no Acórdão do Tribunal de Conflitos de 25/05/2006, processo 026/05 «A determinação do Tribunal materialmente competente para conhecer da pretensão formulada pelo Autor afere-se em função dos termos em que a acção vem proposta e com os fundamentos em que ela se estriba e não com as pessoas das partes, a sua legitimidade, ou a procedência da acção».*

Portanto, a competência em razão da matéria do tribunal afere-se pela natureza da relação jurídica tal como é apresentada pelo autor na petição inicial, isto é, no confronto entre o respectivo pedido e a causa de pedir, o que significa que a questão terá que ser apreciada independentemente do mérito da acção.

Ora, segundo o disposto no n.º 1 do artigo 202.º da Constituição da República Portuguesa, a competência é um dos pressupostos processuais que delimita a jurisdição entre os tribunais.

As categorias de tribunais distinguem-se, segundo o artigo 209.º da Constituição da República Portuguesa, entre tribunais judiciais e tribunais administrativos e fiscais.

O artigo 212.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa atribui aos tribunais judiciais competência em matéria cível e criminal exercendo jurisdição em todas as áreas não atribuídas a outras ordens judiciais.

O n.º 3 do mesmo artigo prevê que “compete aos tribunais administrativos e fiscais o julgamento das ações e recursos contenciosos que tenham por objeto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais”.

Cumpramos clarificar que se considera que estamos perante uma relação jurídico-administrativa quando pelo menos um dos sujeitos actua nas vestes de autoridade pública, investido de poderes de *ius imperii* com vista à realização do interesse público.

A jurisprudência e a doutrina têm sufragado este entendimento deixando claro que “ante uma relação jurídica administrativa temos de isolar dois elementos: (i) por um lado, um dos sujeitos há de ser uma entidade pública ou se for privada deve atuar como se fosse pública; e (ii) por outro lado, os direitos e os deveres que constituem a relação hão de emergir de normas legais de direito administrativo ou referir-se ao âmbito substancial da própria função administrativa”.[\[2\]](#)

A norma constitucional supramencionada é objecto de desenvolvimento infraconstitucional no artigo 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, o qual estabelece, entre o mais, o seguinte:

«1 - Compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objeto questões relativas a:

a) Tutela de direitos fundamentais e outros direitos e interesses legalmente protegidos,

no âmbito de relações jurídicas administrativas e fiscais;

- b) Fiscalização da legalidade das normas e demais atos jurídicos emanados por órgãos da Administração Pública, ao abrigo de disposições de direito administrativo ou fiscal;
- c) Fiscalização da legalidade de atos administrativos praticados por quaisquer órgãos do Estado ou das Regiões Autónomas não integrados na Administração Pública;
- d) Fiscalização da legalidade das normas e demais atos jurídicos praticados por quaisquer entidades, independentemente da sua natureza, no exercício de poderes públicos;
- e) Validade de atos pré-contratuais e interpretação, validade e execução de contratos administrativos ou de quaisquer outros contratos celebrados nos termos da legislação sobre contratação pública, por pessoas coletivas de direito público ou outras entidades adjudicantes;
- f) Responsabilidade civil extracontratual das pessoas coletivas de direito público, incluindo por danos resultantes do exercício das funções política, legislativa e jurisdicional, sem prejuízo do disposto na alínea a) do n.º 4 do presente artigo;
- g) Responsabilidade civil extracontratual dos titulares de órgãos, funcionários, agentes, trabalhadores e demais servidores públicos, incluindo ações de regresso;
- h) Responsabilidade civil extracontratual dos demais sujeitos aos quais seja aplicável o regime específico da responsabilidade do Estado e demais pessoas coletivas de direito público;
- i) Condenação à remoção de situações constituídas em via de facto, sem título que as legitime;
- j) Relações jurídicas entre pessoas coletivas de direito público ou entre órgãos públicos, reguladas por disposições de direito administrativo ou fiscal;
- k) Prevenção, cessação e reparação de violações a valores e bens constitucionalmente protegidos, em matéria de saúde pública, habitação, educação, ambiente, ordenamento do território, urbanismo, qualidade de vida, património cultural e bens do Estado, quando cometidas por entidades públicas;

l) Impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo e do ilícito de mera ordenação social por violação de normas tributárias;

m) Contencioso eleitoral relativo a órgãos de pessoas coletivas de direito público para que não seja competente outro tribunal;

n) Execução da satisfação de obrigações ou respeito por limitações decorrentes de atos administrativos que não possam ser impostos coercivamente pela Administração;

o) Relações jurídicas administrativas e fiscais que não digam respeito às matérias previstas nas alíneas anteriores.

2 - Pertence à jurisdição administrativa e fiscal a competência para dirimir os litígios nos quais devam ser conjuntamente demandadas entidades públicas e particulares entre si ligados por vínculos jurídicos de solidariedade, designadamente por terem concorrido em conjunto para a produção dos mesmos danos ou por terem celebrado entre si contrato de seguro de responsabilidade.»

Neste sentido, aferimos do carácter especial e taxativo que tem a competência dos tribunais administrativos face aos judiciais, que possuem uma competência comum residual.

Denote-se que, conforme atrás referimos, a competência funda-se na relação material controvertida em apreço.

Ora, conforme bem refere a Apelada, o presente litígio versa sobre apreciação da invocada cessação do contrato de subconcessão celebrado entre as partes.

Destarte, o contrato de subconcessão, em análise, reporta-se a um contrato celebrado entre duas entidades privadas, tendo por objecto a instalação e exploração de uma unidade hoteleira, pelo prazo de 20 anos, integrada na zona de hotelaria do empreendimento imobiliário de apoio ao Hospital ..., no Porto.

Nos termos do contrato de subconcessão celebrado, incumbia à B... a construção e instalação das edificações destinadas ao hotel, obrigando-se ainda à prestação dos serviços de hotelaria, bem como a fazer suas as receitas resultantes da exploração do hotel durante o período contratualmente

estipulado (cf. cláusulas segunda, terceira e quarta do contrato de subconcessão).

Em contrapartida, a A... teria direito a uma retribuição correspondente a 3,75% das receitas do mês anterior, líquidas de IVA, nos termos previstos na cláusula nona do contrato de subconcessão.

Resulta, assim, que a natureza do contrato celebrado é eminentemente comercial, não incumbindo à subconcessionária B... a realização ou prossecução de quaisquer serviços públicos.

Sem prejuízo de se admitir que um contrato celebrado entre particulares possa, em determinadas circunstâncias, ser qualificado como contrato administrativo, tal qualificação depende da verificação de requisitos específicos e cumulativos.

Conforme defende J. M. Sérvulo Correia^[3], citado pela Apelada, para que um contrato celebrado entre pessoas coletivas privadas possa ser qualificado como contrato administrativo, é necessário que uma delas disponha de capacidade para a prática de atos administrativos, uma vez que o contrato administrativo pressupõe que pelo menos um dos contraentes atue na qualidade de Administração.

Por seu turno, Freitas do Amaral^[4] defende que os actos «deverão qualificar-se como gestão pública se na sua prática ou no seu exercício forem de algum modo influenciados pela prossecução do interesse colectivo, ou porque o agente esteja a exercer poderes de autoridade ou porque se encontre a cumprir deveres ou sujeito a restrições especificamente administrativas, isto é, próprias dos agentes administrativos. E será gestão privada no caso contrário.»

No presente caso, a A... não transmitiu à B... quaisquer poderes públicos, nem, aliás, o poderia ter feito, porquanto tais poderes também não lhe foram atribuídos no contrato de concessão celebrado com o Hospital ...

Destarte, a denominada subconcessão mais não configura do que um contrato de natureza privada, celebrado entre duas pessoas colectivas privadas, com vista à instalação e exploração de uma unidade hoteleira por um período determinado, em terreno concessionado, apropriando-se a B... das receitas obtidas e pagando, em contrapartida, a retribuição acordada à A....

Assim, não se torna possível subsumir a relação contratual em apreço ao conceito de relação jurídico-administrativa, tratando-se dos actos

prosseguidos pelas ditas entidades, actos de gestão privada e não de gestão pública.

Com efeito, nos termos do contrato de subconcessão celebrado entre a ora Recorrida e a Recorrente não é previsto o exercício de quaisquer poderes públicos.

Conforme é entendimento pacífico da jurisprudência dos nossos Tribunais Superiores,

“por relações jurídicas administrativas devem entender-se aquelas em que um dos sujeitos, pelo menos, seja uma entidade pública ou uma entidade particular no exercício de um poder público, actuando com vista à realização de interesse público legalmente definido”[5].

Ora, no contrato de subconcessão celebrado entre Recorrente e Recorrida não foi feita qualquer transmissão de poderes de soberania, sendo que nenhuma das contraentes tem capacidade para a prática de atos administrativos “por não lhe estarem confiados os respectivos poderes, nem [...] participaram no contrato como Administração”[6].

Assim, conforme expressamente decidiu o Supremo Tribunal de Justiça, por acórdão de 20.06.2001[7], apenas os litígios emergentes de actos de gestão pública se inserem na jurisdição administrativa, não sendo competentes os tribunais administrativos para conhecer dos litígios decorrentes de actos de gestão privada, conforme decidiu.

Aplicando as normas, doutrina e jurisprudência acima transcritos ao caso ora em apreço, resulta que não merece provimento o recurso interposto pela Requerida B... porquanto a apreciação do presente litígio não compete à jurisdição dos tribunais administrativos e fiscais.

Em face do exposto, não merece censura o decidido no despacho de 17.11.2025.

Afigura-se-nos que a competência material para a apreciação da presente acção pertence aos tribunais judiciais, e não aos Tribunais Administrativos.

Impõe-se, por isso, o não provimento da apelação.

*

Sumariando, em jeito de síntese conclusiva:

.....

.....

.....

*

4. Decisão

Nos termos supra expostos, decide-se em julgar não provido o recurso de apelação e, em consequência, confirmar a decisão recorrida.

*

Custas pela apelante.

*

Notifique.

Porto, 26 de Fevereiro de 2026

Os Juízes Desembargadores

Relator: Paulo Dias da Silva

1.º Adjunto: Isabel Silva

2.º Adjunto: João Venade

(a presente peça processual foi produzida com o uso de meios informáticos e tem assinaturas electrónicas e por opção exclusiva do relator, o presente texto não obedece às regras do novo acordo ortográfico, salvo quanto às transcrições/citações, que mantêm a ortografia de origem)

[1] Cf. Manuel de Andrade, *Noções Elementares de Processo Civil*, 1976, 91.

[2] Cf. acórdão do STJ de 2019-03-26, in <http://www.dgsi.pt/jstj>, na senda de Gomes Canotilho e Vital Moreira, in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.^a edição revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 566 e 567.

[3] Cf. *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, pp. 397 e 414.

[4] Cf. *Direito Administrativo*, vol. III, p. 493.

[5] Cf. acórdão do Tribunal da Relação de Évora de 28.04.2022, Proc. 1287/21.0TLLE.E1, in www.dgsi.pt.

[6] Cf. acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 30.01.2003, Proc. 03A1916, in www.dgsi.pt.

[7] Cf. proc. n.º 01A850, in www.dgsi.pt.